

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kerangka Teoretis**

##### **1. Tinjauan tentang Asas Kepastian Hukum**

Scholten berpendapat bahwa asas hukum adalah kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesesilaan seseorang pada hukum, yang terdiri atas hal-hal bersifat umum dan harus selalu ada, terlepas dari keterbatasannya sebagai hal-hal yang umum. (Scholten, 1934: 84). Sedangkan menurut van der Velden, asas hukum merupakan suatu putusan yang digunakan sebagai tolak ukur dalam menilai suatu keadaan atau pedoman dalam berperilaku (Velden, 1988: 160).

Dari pendapat-pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa Asas Hukum dapat diartikan sebagai pikiran dasar yang umum dan abstrak, yang dijadikan suatu latar belakang adanya suatu peraturan yang lebih konkret yang terdapat dalam suatu sistem hukum yang diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan putusan hakim (hukum positif) serta dapat ditemukan dengan cara mencari sifat-sifat atau ciri-ciri umum dalam peraturan konkret yang dimaksud. Fungsi ilmu hukum ialah untuk menemukan asas hukum yang ada dalam hukum positif. Oleh sebab itu, asas hukum merupakan pikiran dasar konkret yang pada umumnya tersirat dalam kaidah atau peraturan hukum yang konkret (Mertokusumo, 2020: 8-9).

Asas hukum memiliki fungsi dalam hukum dan dalam Ilmu Hukum. Fungsi asas hukum menurut Klanderman bersifat mengesahkan dan mempunyai pengaruh normatif dan mengikat para pihak. Sifat mengesahkan dilihat dari eksistensinya yang berdasarkan dalam rumusan

perundang-undangan dan hakim. Namun, fungsi asas hukum juga melengkapi sistem hukum, menjadikan sistem hukum tidak kaku. Asas hukum dalam ilmu hukum hanya bersifat mengatur dan eksplikatif (Mertokusumo, 2020: 8-9).

Asas hukum, selain memengaruhi hukum positif, juga menciptakan suatu sistem. Dengan sifatnya yang abstrak, asas hukum pada umumnya tidak dituangkan dalam peraturan atau pasal yang konkret. Namun demikian, tetap terdapat beberapa asas hukum yang dalam suatu pasal yang tertentu.

Meskipun ada asas-asas hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkret, asas hukum tetap tidak dapat secara langsung diterapkan dalam suatu peristiwa yang konkret. Hal ini dikarenakan oleh sifatnya yang umum, sehingga asas hukum tidak hanya berlaku pada satu peristiwa saja, melainkan banyak peristiwa. Hal ini kemudian memungkinkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau adanya pengecualian-pengecualian. Oleh sebab itu, ketentuan umum yang berkedudukan lebih kuat dibenarkan (*de uitzonderingen bevestigen de regel*).

Pada setiap asas hukum, manusia melihat suatu cita-cita yang hendak diraihinya. Maka dapat dikatakan bahwa asas hukum itu merupakan suatu persangkaan yang tidak menggambarkan suatu kenyataan dan merupakan suatu yang ideal atau dicita-citakan. Asas hukum pada umumnya bersifat dinamis dan berkembang sesuai dengan kaidah hukumnya. Sedangkan kaidah hukum akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, yang juga terpengaruh oleh waktu dan tempat: “*Historisch bestimmt*” (Mertokusumo, 2020: 8-9).

Asas-asas hukum merupakan suatu pedoman atau dasar pembentukannya suatu produk hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum dapat disamakan sebagai “jantung” dari peraturan hukum

*commit to user*

(Rahardjo, 2012: 45). Oleh sebab itu, untuk memahami suatu peraturan hukum itu sendiri, dibutuhkan suatu asas hukum.

Meski demikian, dikatakan bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum, akan tetapi tidak dapat disamakan antara asas hukum dan norma hukum dalam bentuk hukum positif. Asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan (eksplanasi), dimana tujuannya hanya memberi ikhtisar dan tidak normatif. Oleh karena itu, asas hukum tidak termasuk hukum positif dan tentu tidak dapat diterapkan secara langsung untuk menyelesaikan sengketa hukum. Dalam hal ini, Van Eikema Hommes secara tegas mengatakan asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku (Notohamidjojo, 1975:49).

Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu:

- a. asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis;
- b. asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan;
- c. asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*), yang meninjau dari sudut kemanfaatan atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Gustav Radbruch juga mengemukakan bahwa terdapat kesulitan dalam mewujudkan ketiga nilai-nilai dasar hukum ini secara bersamaan. Kalau dikatakan tujuan hukum sekaligus mewujudkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, masih dipertanyakan apakah itu mungkin tercapai. Dalam kenyataannya, masih sering antara tujuan yang

satu dengan yang lainnya bertubrukan. Misalnya suatu kasus dimana hakim menginginkan putusannya adil menurut persepsinya, namun akibatnya sering merugikan kemanfaatan bagi masyarakat luas, demikian pula sebaliknya. Maka dari itu, Radbruch mengajarkan, menggunakan asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada keadilan, baru kemanfaatan, dan terakhir adalah kepastian hukum.

Ajaran kepastian hukum berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistik di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut 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 hukum (Ali, 2002: 82-83).

Adanya kepastian hukum memberi harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang terdapat arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Ini dikarenakan oleh dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang tidak dapat mengerti apa yang harus mereka perbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, serta dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pula penerapannya.

Dengan kata lain, kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumannya. Akan tetapi

*commit to user*

kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Terdapat keterkaitan antara asas kepastian hukum dengan positivisme hukum. hubungan antara keduanya terletak pada tujuan memberi suatu kejelasan terhadap hukum positif. Hukum dalam aliran yang positivistik mengharuskan adanya suatu "keteraturan" (*regularity*) dan "kepastian" (*certainty*) guna menyokong bekerjanya sistem hukum dengan baik dan lancar. Sehingga tujuan kepastian hukum dapat dicapai agar dapat melindungi kepentingan umum (yang mencakup juga kepentingan pribadi) dengan fungsi sebagai penggerak utama penegak keadilan dalam masyarakat (*order*), menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakkan wibawa penguasa di hadapan pandangan warga negara (Julyano, 2019).

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum didefinisikan sebagai sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Istilah Asas kepastian hukum dapat ditemukan di dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme dan di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kedua undang-undang tersebut menjadikan dasar penyelenggara pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan baik yang berasaskan kepastian hukum. Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.



Asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum materiel terkait erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Dengan kata lain, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya (Ridwan HR, 2011: 2).

Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenbau des Rechts*), ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Kelsen memahami hukum sebagai suatu “tatanan”. Dengan demikian yang paling dasar menjadi aturan tertinggi yang akan selalu dijadikan acuan dalam pembentukannya. Pemikiran ini sangat berkaitan erat dengan pandangannya dalam teori hukum murni, bahwa penciptaan hukum juga dijauhkan dari anasir-anasir lain. Keterkaitannya dengan

“*basic norm*”, sesungguhnya sarat dengan nilai keadilan (Mertokusumo, 2020).

Teori dari Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, dengan menerapkannya ke dalam hukum negara. Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu Negara. Hans Kelsen mengemukakan bahwa suatu norma hukum dari suatu Negara dimana pun, selalu berlapis-lapis dan berjenjang, dimana norma yang di bawah berlaku berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku berdasarkan dan bersumberkan dari norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky menambahkan, selain berlapis dan berjenjang, norma hukum suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri atas: (a) *Staatspundamentalnorm* (norma fundamental Negara, (b) *Staatsgrundsatz* (aturan dasar/pokok Negara), (c) *Formel Gesetz* (undang-undang formal), (d) *Verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom) (Hans Nawiasky, 1984: 31).

Berdasarkan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas: (a) UUD NRI Tahun 1945, (b) Ketetapan MPR, (c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, (d) Peraturan Pemerintah, (e) Peraturan Presiden, (f) Peraturan Daerah Provinsi, (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di dalam ketentuan di atas, tidak ditemukan jenis Peraturan Menteri sebagai jenis aturan perundang-undangan di Indonesia. Lalu, bagaimana kedudukan Peraturan Menteri dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Mengacu kepada Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, Bilal Dewansyah menyatakan bahwa Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan; sedangkan Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai Aturan Kebijakan (*beleidsregel*) (Bilal Dewansyah, 2014).

Secara teoretik, dikenal pula asas *Lex superior derogate legi inferior* (hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah). Namun dalam praktik bernegara, pengujian terhadap dugaan ketidaksinkronan itu dilakukan oleh otoritas Negara. Tegasnya, jika suatu undang-undang diduga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011). Jika aturan yang berada di bawah bertentangan dengan aturan di atasnya, maka aturan di bawah tersebut batal demi hukum.

Jika dihubungkan dengan kepastian hukum dalam konteks hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Adapun tujuan pokok dari Undang-undang Pokok Agraria adalah: (a) untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional; (b) menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam



hukum pertanahan; (c) menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya, kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

## 2. Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah

### a. Pengertian pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata '*Cadastre*' (bahasa Belanda dari Kadaster), yang merupakan suatu istilah teknis untuk suatu rekaman, yang menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini juga berasal dari bahasa Latin '*Capistratum*' yang berarti suatu register atau capita atau suatu unit yang dibuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*) (Lubis, 2008:18). Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Cadastre adalah sebuah rekaman pada lahan-lahan, nilai suatu tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Cadastre merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian atau identifikasi dari uraian tersebut yang dikenal juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) atas hak atas tanah (Santoso, 2011: 286).

Definisi pendaftaran tanah dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

*“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*

*commit to user*

*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.”*

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” merujuk pada berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang saling berkaitan sehingga menjadi satu kesatuan yang dapat menyediakan data yang berguna dalam rangka menjamin kepastian hukum pertanahan rakyat. “Terus-menerus” merujuk pada pelaksanaan kegiatan yang tidak berakhir begitu saja, melainkan selalu terpelihara dan disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang ada, sehingga terus menyesuaikan dengan keadaan yang sedang terjadi. Kata “Teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus dilandaskan dengan peraturan perundang-undangan karena hasilnya akan merupakan data bukti yang menurut hukum.

Data yang akan dihimpun dalam pendaftaran tanah meliputi 2 (dua) bidang, yakni data fisik dan data yuridis. Data fisik meliputi lokasi, batas-batas, luas bangunan, dan tanaman yang ada di atas suatu tanah. Sedangkan, data yuridis meliputi apa yang menjadi haknya, siapa yang memegang hak, serta ada atau tidaknya pihak lain. Secara umum, kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas “pengumpulan” datanya, “pengolahan” atau “*processing*”-nya, “penyimpanannya” lalu “penyajian”. Objek-objek pendaftaran tanah tidak hanya meliputi tanah (data fisik), akan tetapi dalam kenyataannya, saat melakukan pengumpulan data yuridis, tidak hanya tanah-tanah yang didaftarkan, melainkan juga hak-hak atas tanah yang menentukan status hukum tanah tersebut serta hak-hak lain yang membebani hak-hak yang bersangkutan (Harsono, 2008: 72-74).

Dengan demikian, maka di dalam pendaftaran tanah dikenal istilah pendaftaran tanah yang pertama kali (*initial land registration*) dan pendaftaran tanah untuk tindakan-tindakan derivatif (seperti jual-beli, hibah, dan pembebanan hak). Pendaftaran tanah yang terakhir ini disebut juga pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah pendaftaran tanah untuk yang pertama kali (*initial land registration*).

#### **b. Landasan hukum pendaftaran tanah**

Pengelolaan pertanahan dalam arti pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, penatagunaan tanah, dan pengadministrasian tanah perlu diatur sehingga tanah dapat digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tujuan administrasi pertanahan adalah untuk menjamin terlaksananya pembangunan karena meningkatnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah, meningkatnya kelancaran pelayanan kepada masyarakat. Penyusunan kebijakan pertanahan dan pelaksanaannya, sebagian besar tergantung pada keberhasilan pendaftaran tanah. Akan tetapi, tetap harus dijaga perspektifnya, bahwa pendaftaran tanah hanya merupakan suatu alat atau sarana untuk mencapai suatu tujuan, yang dapat berarti penting bagi administrasi tanah guna kepentingan pemerintah atau guna kepentingan jaminan kepastian hukum bagi pemilik.

Landasan hukum pendaftaran tanah selama ini dapat ditemukan pada PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. PP ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk kelancaran operasionalisasinya, berbagai kedua aturan di atas akan ditindaklanjuti

oleh berbagai aturan kebijakan (*discretionary power*) atau kebijakan-kebijakan teknis (*technical policy*) lainnya. Namun demikian, percepatan pelaksanaan belum optimal tercapai oleh karena itu, maka dibangun konsep baru sebagai penyempurnaan pendaftaran tanah sistematis, yakni PTSL berdasarkan Permen ATR/Ka. BPN No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Peraturan ini belum sempat operasional, langsung dilakukan penyempurnaan dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Permen ATR/Ka. BPN No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Selanjutnya, Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2017 disempurnakan lagi dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Berbagai aturan mengenai pendaftaran tanah di atas dibangun di atas asas-asas pendaftaran tanah yang terdapat dalam Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, yakni:

- 1) Asas Sederhana

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

- 2) Asas Aman

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

- 3) Asas Terjangkau

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

#### 4) Asas Mutakhir

Asas muktahir dimaksudkan untuk kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh data yang benar setiap saat. Oleh karena itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan perubahan yang terjadi di kemudian hari (Setiawan, 2019: 18).

#### 5) Asas Terbuka

Asas terbuka dimaksudkan untuk dapat memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat agar mendapatkan informasi mengenai pertanahan.

Selain asas-asas yang dijadikan pedoman dalam pendaftaran tanah, adapula tujuan pendaftaran tanah, yakni segala sesuatu yang ingin dicapai dari pelaksanaan pendaftaran tanah. S. Rowton Simpson mengemukakan maksud pendaftaran tanah dapat di bedakan dalam 2 (dua) tujuan untuk mencapainya, yaitu:

a. Tujuan yang bersifat fiskal, di antaranya diperlukan untuk perencanaan pembangunan dan perpajakan.

b. Tujuan yang bersifat hukum, antara lain untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah. Pendaftaran tanah dengan tujuan fiskal mempunyai fungsi yang berhubungan dengan

*commit to user*



kepentingan Negara yaitu untuk keperluan pemungutan pajak tanah, sedangkan tujuan pendaftaran tanah yang bersifat hukum menginginkan kepastian mengenai siapa pemegang hak milik atau hak-hak lain atas sebidang tanah, ini di pandang dari segi hukum. Simpson juga menegaskan agar kedua fungsi pendaftaran tanah tersebut dibedakan secara jelas.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Douglas J Whalan menyatakan bahwa terdapat 4 (empat) keuntungan yang muncul dalam pendaftaran tanah. Keuntungan tersebut antara lain:

a. *Security and certainty or true*, berarti dengan dilakukannya pendaftaran tersebut terdapat adanya suatu kebenaran dan kepastian dari hak tersebut baik dari peralihan haknya dan juga adanya suatu klaim dari orang lain.

b. Peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan artinya dengan adanya pendaftaran tanah tersebut maka tidak perlu selalu di ulang dari awal setiap adanya peralihan haknya, apakah dia berhak atau tidak dan bagaimana rangkaian peralihan hak tersebut.

c. Penyederhanaan atas alas hak yang berkaitan, artinya dengan adanya pendaftaran tanah tersebut maka peralihan hak itu disederhanakan dan segala proses akan dapat di permudah.

d. Ketelitian, artinya dengan adanya pendaftaran tanah, maka ketelitian sudah tidak diragukan lagi. (Lubis, 2008: 64)

Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, mengemukakan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 adalah demi kepastian hukum '*Rechtscadaster*' dan tanahnya meliputi: tanah eks hukum adat, tanah konversi serta tanah yang lahir karena surat putusan Pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tetap

dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA seperti yang telah disebut di atas bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas Pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan yang bersifat *Rechtscadaster* artinya untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya mempermasalahkan hak-haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan. Mengenai hal ini AP. Parlindungan mengatakan bahwa “pendaftaran tanah ini adalah pendaftaran hukum (*Rechtscadaster*) bukan *fiskal kadaster*”. Selanjutnya AP. Parlindungan, mengatakan bahwa: penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dari peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya yang di samping untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai tanah yang bersangkutan.

Sejalan dengan beberapa pendapat sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa tujuan utama dari pendaftaran tanah di Indonesia mengacu pada Pasal 19 UUPA, yakni memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum di bidang pertanahan yang dimaksud akan tercapai dengan diadakannya pendaftaran tanah yang bersifat *rechtscadaster*, yaitu yang meliputi:

- 1) Kepastian hak atas tanah, berkaitan dengan hak atas tanah apa yang dapat dimiliki di atas tanah tersebut, apakah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, atau Hak atas tanah lainnya;
- 2) Kepastian subyek haknya, berarti tentang kepastian pemilik sah dari hak atas tanah yang didaftarkan;

- 3) Kepastian obyek haknya, hal ini berkaitan dengan dimana letak, luas, dan batas-batasnya; dan
- 4) Kepastian hukumnya, artinya dengan didaftarkan hak atas tanahnya akan dapat diketahui wewenang dan kewajiban-kewajiban bagi si empunya hak tanah.

Adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah inilah yang menjadi cita-cita dari pada pembentukan UUPA, sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 19 UUPA. Tujuan tersebut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurna dari Peraturan Pemerintah Nomor 1961 tetap dipertahankan. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan secara lengkap bahwa tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah adalah: 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; dan 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan (Guntur, 2014: 20)

### c. Pelaksanaan pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah sebagai suatu proses pelayanan terdiri dari aktivitas lapang, administrasi dan penerapan hukum, melibatkan peran aparat pelaksana dan pemohon sangat menentukan tercapainya tujuan pendaftaran tanah. Berdasarkan tata laksana pendaftaran tanah,

kegiatannya meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Salah satu kegiatan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pendaftaran untuk pertama kali bermakna bahwa bidang tanah dan pemegang hak dimaksud baru pertama dicatat dalam buku register pendaftaran, baik karena sebagai pemilik pertama (sejak semula dimiliki misalnya dari membuka hutan) maupun sebagai pemilik terakhir (misalnya tanah diperoleh karena pembelian, hibah dan sebagainya) yang disebut *derivatif*.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan pendaftaran tanah yang obyeknya belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan PP 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran ini dilakukan dengan dua cara yaitu secara sistematis dan sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh Pemerintah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan (Ayu, 2019). Sementara 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.

Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis atau secara sporadik secara garis besarnya sama, yakni meliputi kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan yuridis, serta penyimpanan daftar umum dalam dokumen. Apabila disederhanakan, kegiatan ini meliputi 3 (tiga) bidang kegiatan yaitu kegiatan di bidang fisik (teknis kadastral), kegiatan di bidang yuridis, serta kegiatan penerbitan dokumen tanda bukti hak. **Pertama**, kegiatan di bidang fisik merupakan kegiatan untuk

*commit to user*

memperoleh data mengenai letak, batas-batas, luasnya bidang tanah, bangunan-bangunan dan atau tanaman-tanaman penting yang ada di atasnya harus dilakukan dengan teliti dan secermat mungkin karena hal inilah salah satu di antara pemicu terjadinya sengketa yang bahkan sampai ke pengadilan. Setelah penetapan batas dan pemberian tanda-tanda batas yang jelas, berdasarkan penunjukan oleh pemegang hak tanah, dengan persetujuan pemilik tanah berbatasan (*contradictoire delimitatie*) diadakan pengukuran yang diikuti dengan perhitungan luas dan pembuatan peta bidang tanahnya. Pengumpulan data dan pengolahan fisik dalam pendaftaran tanah pertama kali dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.

*Kedua*, kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai haknya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidaknya hak pihak lain yang membebani, berdasarkan dokumen yang ada. *Ketiga*, pendaftaran haknya dilakukan berdasarkan keputusan pengakuan hak atau keputusan penegasan hak untuk tanah hak lama, serta berdasarkan keputusan pemberian hak yang berasal dari tanah negara, dengan menerbitkan Buku Tanah. Kemudian diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai salinan dari Buku Tanah yang berlaku sebagai tanda bukti hak yang kuat. Sertifikat tanah memuat data pemegang hak, jenis hak, dilengkapi Surat Ukur. Lebih lanjut mengenai uraian ketatalaksanaan pembukuan hak dan penerbitan sertifikat lihat. (Guntur, 2014: 109).

Kegiatan Penyelenggaraan pendaftaran tanah pelaksanaannya diatur dalam PP No. 10 Tahun 1961 dan telah berlangsung selama 35 tahun (hingga 1997) kemudian diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997. Proses pendaftaran tanah sistematis ini mulanya diatur melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (PMA/KBPN) No. 1 Tahun 1995, yang dicabut dengan PMA/KBPN No. 3 Tahun 1997



tentang Ketentuan Pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dijelaskan bahwa tujuannya adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara pasti, 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.

Tahapan pelaksanaan PTSL disebut dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yakni:

- 1) perencanaan;
- 2) penetapan lokasi kegiatan PTSL;
- 3) persiapan
- 4) pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL dan satuan tugas;
- 5) penyuluhan;
- 6) pengumpulan Data Fisik dan pengumpulan Data Yuridis;
- 7) penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- 8) pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pengesahannya;

- 9) penegasan konversi pengakuan hak dan pemberian hak
- 10) pembukuan hak;
- 11) penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah;
- 12) pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- 13) pelaporan.

Tahapan pelaksanaan PTSL ini dilaksanakan sesuai dengan objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan program PTSL. Dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelaksanaan PTSL ini maka Kepala Kantor Pertanahan menetapkan penyebaran target PTSL yang dikonsentrasikan pada beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi secara bertahap, dengan memperhatikan dan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya manusia yang ada di lingkungan Kantor Pertanahan dan Kantor Wilayah BPN.

Pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif, namun berkarakter stelsel yuridis sistem pendaftaran positif. Boedi Harsono menyebut sebagai sistem negatif bertendensi positif. Karakter positif tersebut antara lain adanya Panitia Pemeriksaan Tanah yang bertugas melakukan pengujian dan penelitian serta menyimpulkan bahwa subyek dan obyek dari pendaftaran tanah benar. Bentuk karakter negatif dinyatakan secara tegas dalam penjelasan Pasal 32 PP 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan tidak menggunakan sistem publikasi positif, namun negatif. Karakter negatif muncul karena tidak adanya kompensasi yang diberikan apabila terjadi kesalahan atau kekeliruan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanahnya. Meskipun demikian, tidak dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Oleh karena proses pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan

yuridis serta penerbitan sertifikatnya, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum (Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997).

Implementasi dari pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis yaitu PTSL. PTSL merupakan 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. PTSL diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang merupakan perubahan dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pelaksanaan PTSL ini sendiri, dalam pelaksanaannya masih perlu dikaji. Penelitian Yudiana, Fakultas Hukum Universitas Udayana, *Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Buleleng*, menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengatur secara berjenjang dari UUPA, PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang PTSL.

Namun, terdapat pertentangan norma mengenai pengumuman data fisik dan yuridis dalam jangka waktu. Di dalam Pasal 26 PP 24 Tahun 1997, jangka waktu pengumuman pendaftaran secara sistematis 30 hari, sedangkan di dalam Pasal 24 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 jangka waktu pengumumannya adalah 14 hari. Dalam implementasinya, terdapat faktor-faktor penghambat diantaranya faktor hukum, fasilitas dan faktor masyarakat di Kabupaten Buleleng (Yudiana, 2019).

Dian Mujiburohman, dalam tulisannya di Jurnal Bhumi STPN, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, menyatakan adanya beberapa potensi masalah dalam pelaksanaan PTSL, yakni yang berkaitan dengan biaya Pajak PPh dan BPHTP terhutang, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana, permasalahan tanah absentee, kelebihan maksimum dan tanah terlantar, masalah pengumuman data fisik dan data yuridis, serta masalah penerapan asas kontrakditur delimitasi.

Suatu studi yang dilaksanakan di Studi Di Kabupaten Lombok Barat pada tahun 2018 menunjukkan hasil bahwa: percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang dilaksanakan di Desa Tanak Beak sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi terdapat pula kendala yang terjadi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap, yakni masih banyaknya masyarakat yang belum memahami tentang arti penting dari sertifikat, masih banyaknya sengketa pada tanah-tanah yang menjadi obyek PTSL baik sengketa hak maupun sengketa batas, ketidakmampuan peserta untuk melengkapi persyaratan dalam PTSL, tenaga/petugas pengumpul data yang tidak memadai (Yogiarto, 2018).

Hambatan-hambatan pelaksanaan PTSL di lapangan khususnya dalam mewujudkan kepastian hukum juga pernah dikaji oleh

sebuah jurnal yang ditulis oleh Mira Novana Ardani pada tahun 2019 lalu. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa tantangan yang ditemukan dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam rangka mewujudkan pemberian kepastian hukum antara lain rendahnya minat keikutsertaan masyarakat. Hal tersebut kemudian berdampak pada kegiatan pengukuran dan penetapan batas pada suatu bidang tanah yang akan dilakukan pengukuran. Selain itu, warga juga cenderung sulit untuk dimintai pembayaran pada kegiatan pra pendaftaran (materai, biaya penyediaan tanda batas) serta biaya pra pendaftaran tanah lainnya yang mendukung untuk dapat dilakukannya tahapan pendaftaran tanah selanjutnya (surat keterangan ahli waris, surat kematian). Selain dari minimnya partisipasi masyarakat. Pelaksanaan kegiatan PTSL juga mengalami kendala dari pihak pemerintah (Kantor wilayah setempat) terkait dengan bidang yuridis dan bidang fisik.

Dalam bidang yuridis, beberapa permasalahan yang ditemukan antara lain beberapa kantor pertanahan masih didapati belum menyerahkan sertipikat hasil PTSL tahun 2017; beberapa sertipikat, buku tanah dan surat ukur hasil PTSL tahun 2017 belum ditandatangani oleh kantor pertanahan; beberapa kantor pertanahan sudah mencetak surat ukur, namun buku tanah belum dicetak, gambar ukur kosong dan tanda tangan panitia pemeriksaan tanah belum lengkap; kesalahan pencantuman Pembatasan Perubahan Penggunaan Tanah dan Pemindahan Hak atas Tanah; masih ada berkas tahun 2018 yang belum dilengkapi dengan risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas; Penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah sertipikat PTSL 2018 belum sesuai dengan ketentuan; kelengkapan dokumen K1 dan K3 yang belum memenuhi ketentuan yang ada; pencatatan obyek tanah yang terhutang (BPHTB dan PPh) pada buku tanah dan sertipikat belum dilakukan.



Sedangkan dalam bidang fisik, permasalahan yang ditemui mencakup Satuan tugas fisik kegiatan PTSL tahun 2018 tidak membuat peta kerja sebelum melaksanakan pengukuran bidang; terdapat pembuatan Gambar Ukur (GU) yang belum lengkap; Mekanisme kendali mutu kegiatan pengukuran oleh pihak ketiga (KJSKB) belum dilaksanakan sepenuhnya untuk menjamin kualitas hasil pengukuran; Penetapan jarak bidang tanah yang berbatasan dengan sempadan sungai dan pantai belum memperhatikan jarak yang ditetapkan dalam peraturan perundangan; adanya bidang tanah obyek kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang masuk ke dalam kawasan hutan produksi dapat dikonversi (HPK); dan Plotting bidang tanah hasil pengukuran Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap (PTSL) pada GeoKKP tumpang tindih sebagian dengan bidang tanah lainnya.

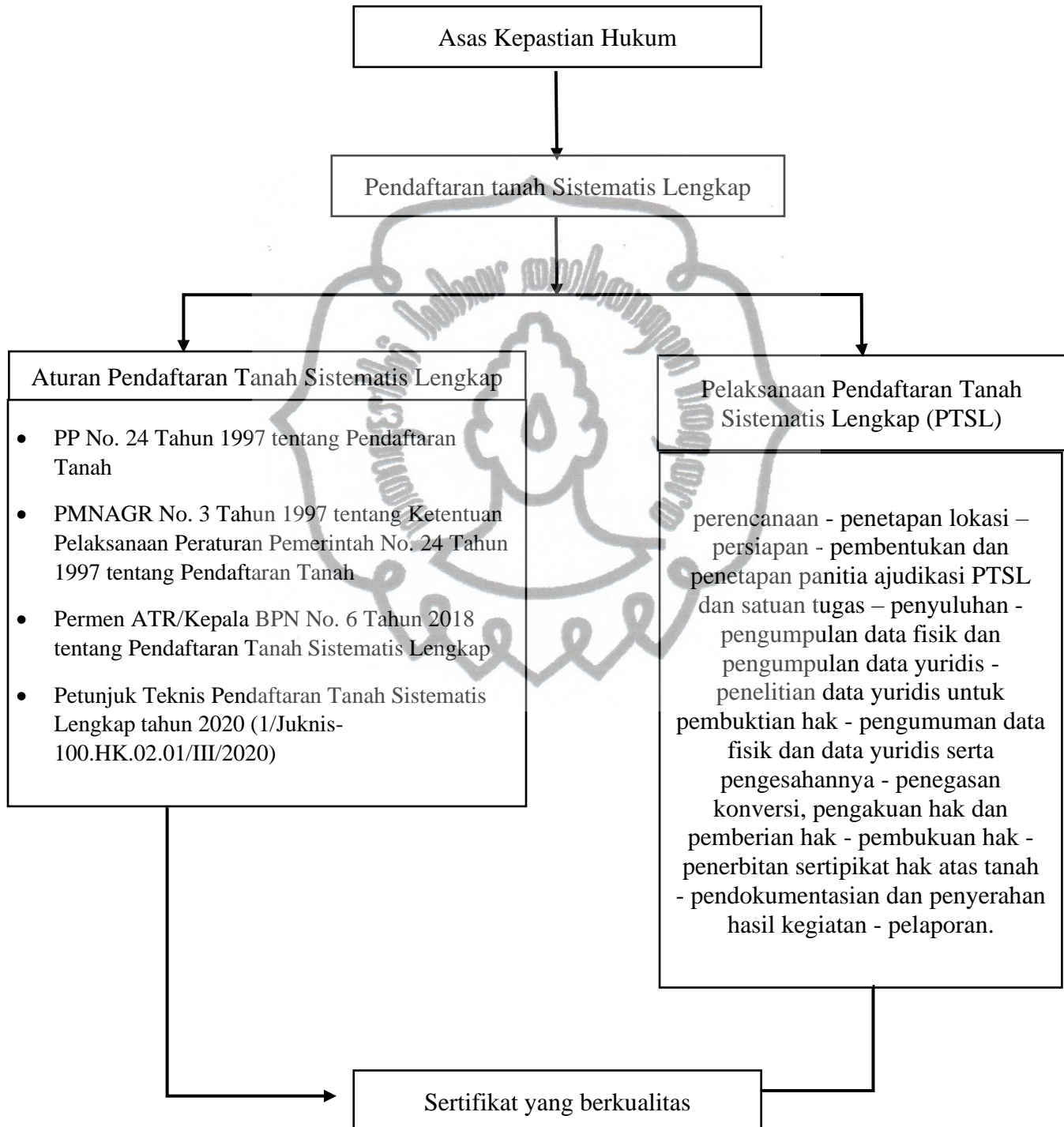
Solusi dari kendala dan permasalahan yang ada tentu dapat diselesaikan dengan kerjasama dan gabungan peran dari dukungan desa, aparat, serta pemerintah daerah setempat. Dukungan dari stakeholder di sini pun juga tidak kalah penting. Dukungan yang berasal dari desa dan aparat seperti pemanfaatan juru ukur tambahan, Bintara Pembina Desa (BABINSA), Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (BHABINKAMTIBMAS), serta adanya dukungan kegiatan pengumpulan data fisik (Puldasik) dan pengumpulan data yuridis (Puldadis) dari desa.

Dukungan yang berasal dari pemerintah daerah dapat berupa adanya kebijakan pengurangan atau pembebanan BPHTB dari Pemerintah Daerah, serta dukungan finansial kegiatan pra-PTSL dari Pemerintah Daerah. Stakeholder juga tak kalah penting untuk memberikan dukungannya. Dukungan yang berasal dari akademisi, yang dapat berasal dari universitas, dapat ditempuh dengan cara mendorong riset, penelitian dan pengembangan teknologi terkini dalam

rangka akuisisi dan pengelolaan data, serta menyediakan sumber daya manusia yang mumpuni baik dalam kualitas maupun kuantitas. Dukungan dari publik, dapat berupa partisipasi yang diberikan masyarakat. Selain itu dukungan yang berasal dari perusahaan survei dan pemetaan dapat berperan dalam akuisisi data, serta kontrol kualitas. Sedangkan dari pihak kementerian atau lembaga, dukungan yang dapat ditawarkan ialah sinergi dan kerjasama, dalam menyusun *legal framework* yang operasional, praktis dan efisien tetapi tidak juga menutup kemungkinan juga dapat dilakukan inovasi yang berupa pemetaan partisipatif.

Penelitian lain yang memberikan gambaran serupa tentang hambatan pelaksanaan PTSL yang dialami oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara, yang ditulis dalam jurnal AGRIGUD tahun 2019 lalu. Hambatan-hambatan tersebut yaitu: kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) memadai; kurangnya sarana dan prasarana yang memadai; kurangnya partisipasi masyarakat.; dan biaya pajak atas tanah. Adapun solusi yang ditawarkan oleh jurnal tersebut adalah memperhatikan dan mengembangkan beberapa hal berikut: Sumber Daya Manusia (SDM), yang dapat dilakukan dengan cara pelatihan khusus, studi banding ke luar daerah, tambahan sekolah, dan kegiatan serupa, sarana dan prasarana, dan partisipasi Masyarakat, dimana pihak pelaksana diharap dapat lebih memberikan pendekatan kepada masyarakat dengan cara yang dapat menyentuh kehidupan masyarakat setempat (melibatkan masyarakat setempat). Biaya Pajak atas Tanah, pihak pelaksana dapat berkoordinasi dengan pihak perpajakan bumi dan bangunan agar pajak atas tanah nantinya tidak menjadi hambatan. (Ardani, 2019)

## B. Kerangka Pemikiran



### C. Penjelasan Kerangka Pemikiran

Tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah baik subjek dan objeknya. Tujuan ini harus dicapai dalam setiap kegiatan pendaftaran tanah. Ketika tujuan utama itu tereduksi, maka runtuhlah fungsi utama dari pendaftaran tanah. Oleh karena itu, meskipun dilakukan percepatan pelaksanaan PTSL dengan maksud untuk menyelesaikan pendaftaran tanah bagi semua bidang tanah di Indonesia pada tahun 2025, asas kepastian hukum harus benar-benar diakomodasi dalam setiap aturan pelaksanaan PTSL dan dalam setiap pelaksanaan PTSL, agar sertipikat tanah sebagai produk akhir dari proses pendaftaran tanah melalui PTSL berkualitas. Dalam arti, tidak mengandung potensi untuk dipermasalahkan sebagai alat bukti kepemilikan tanah.

Namun demikian, dalam kenyataannya, aturan perundang-undangan mengenai PTSL belum sepenuhnya mengakomodasi asas kepastian hukum. Oleh karena, aturan perundang-undangan mengenai PTSL memang sejak awal didesain untuk menjadi instrumen bagi percepatan pendaftaran tanah, sehingga berdampak pada tidak sinkronnya aturan pelaksanaan PTSL yakni Permen No. 6 Tahun 2018 dengan PP No. 24 Tahun 1997 dalam hal jangka waktu yang disediakan bagi pengumpulan data PTSL, demikian juga asas kepastian hukum dalam pelaksanaan PTSL. Para pejabat dan petugas yang melaksanakan PTSL juga belum sepenuhnya dalam melaksanakan PTSL sesuai aturan yang menjadi dasar operasional PTSL, oleh karena demi percepatan, akan ditempuh berbagai terobosan untuk menyukkseskan target-target PTSL. Misalnya, terobosan dalam pelibatan pihak ketiga, pelanggaran alas hak, penundaan kewajiban peserta PTSL adalah berbagai bentuk dimana terdapat potensi untuk menyimpangi asas kepastian hukum dalam pelaksanaan PTSL. Berbagai terobosan itu harus dapat terjustifikasi secara

hukum, agar produk hukum PTSL, dalam hal ini sertipikat tanah tidak mengandung cacat hukum yang dapat dipertanyakan.





