

**PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP:  
Proses dan Evaluasi Program Prioritas  
(Hasil Penelitian Sistematis 2017)**

**Penulis:**

I Gusti Nyoman Guntur

Suharno

Therezia Supriyanti

Wahyuni

Eko Budi Wahyono

Muh Arif Suhattanto

Nuraini Aisiyah

Sri Kistiyah

Agung Nugroho Bimasena

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat  
(PPPM)

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, 2017

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap: Proses dan Evaluasi Program Prioritas  
(Hasil Penelitian Sistematis 2017)  
©PPPM STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:  
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, Desember 2017  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman  
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239  
Faxes: (0274) 587138  
Website: [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn.press@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

Penulis: Tim Peneliti Sistematis 2017  
Penyunting: PPPM-STPN  
Layout dan Cover: Tim STPN Press

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap: Proses dan Evaluasi Program Prioritas  
(Hasil Penelitian Sistematis 2017)  
STPN Press, 2017  
vi + 127 hlm.: 15.5 x 23 cm  
ISBN: 978-602-7894-40-4

Tidak diperjualbelikan  
diperbanyak untuk  
kepentingan pendidikan  
dan kalangan sendiri



# JAMINAN KEPASTIAN HUKUM KEPEMILIKAN TANAH DAN PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK LENGKAP DI KOTA TANGERANG SELATAN PROVINSI BANTEN

*I Gusti Nyoman Guntur, Suharno, Therezia Supriyanti*

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah mempunyai peran dan fungsi yang strategis, sehingga perlu dikelola dan diatur, diarahkan untuk mewujudkan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat<sup>1</sup>, sejalan dengan tugas pengelolaan tanah dimaksud Pasal 6 Tap MPR No. IX Tahun 2001, memerintahkan untuk: "... menyelenggarakan pendataan pertanahan ....", yang lengkap dan teliti. Hasil pendataan pertanahan berupa catatan-catatan atas bidang-bidang tanah dapat digunakan untuk perumusan kebijakan, melakukan pengaturan, pengelolaan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat serta adanya jaminan kepastian hukum bagi kepentingan pemilik tanah.

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan penting dan pokok dalam pengelolaan pertanahan. Untuk itu, sejumlah ketentuan dan kebijakan terkait pendaftaran tanah telah diterbitkan, namun realitasnya masih banyak persoalan pendaftaran tanah. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) mengamanatkan agar seluruh tanah didaftarkan<sup>2</sup> guna menjamin kepastian hukum atas tanah.

---

<sup>1</sup> Pada bagian "Berpendapat" butir (d) UUPA disebutkan: " ..... mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...".

<sup>2</sup> Pasal 19 ayat (1), menentukan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik

Pendaftaran hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai perolehan (adanya), peralihan, pembebanan serta hapusnya hak<sup>3</sup>. Tindaklanjut pelaksanaan pendaftaran tanah yang diamanatkan Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP 10/1961).

Pendaftaran tanah berdasarkan PP 10/1961 terdapat dua model yaitu Desa Lengkap dan Desa Belum Lengkap. Dalam model pertama, pemerintah berinisiatif menentukan suatu desa sebagai Desa Lengkap, guna diukur seluruh persil dalam desa dan persil yang memenuhi syarat diterbitkan sertipikat. Oleh karena keterbatasan dana, peralatan, dan juru ukur, sehingga penunjukan Desa Lengkap tidak menjadi prioritas. Dalam model Desa Belum Lengkap, inisiatif permohonan berasal dari pemilik dan diterbitkan sertipikat sementara (terdiri dari salinan buku tanah tanpa peta), namun berdasar Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 wajib dilakukan pengukuran secara kasar dengan sistem koordinat lokal dan dibuat gambar situasi, untuk menghindari timbulnya sertipikat ganda<sup>4</sup>.

Akibat pemerintah tidak mengarus-utamakan kebijakan pendaftaran model Desa Lengkap, hingga lebih dari 30 tahun penyelenggaraan pendaftaran tanah baru sekitar 16,3 juta hektar yang sudah didaftar dari sekitar 55 juta hektar tanah. Dalam upaya menyempurnakan ketatalaksanaan pendaftaran tanah, Pemerintah mengganti PP 10/1961 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997). Penyempurnaan ketatalaksanaan pendaftaran tanah dimaksud

---

Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”

<sup>3</sup> Perolehan hak atas tanah dapat melalui konversi hak-hak lama atau pemberian hak (baru) atas tanah negara. Peralihan hak atas tanah dapat berupa jual beli, tukar menukar, waris, hibah dan sebagainya. Pembebanan hak atas tanah seperti Hak Tanggungan atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik. Hapusnya hak atas tanah berarti tanah kembali menjadi tanah negara.

<sup>4</sup> Bambang Triono, tanpa tahun, *Manajemen Pertanahan, Aspek Hukum*, Jilid III, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta, hal. 22.

meliputi asas penyelenggaraan, penyederhanaan prosedur pengumpulan data, pengumuman, pemanfaatan teknologi baru dalam pengukuran dan pemetaan, digunakannya lembaga ajudikasi, dimungkinkan pembukuan bidang-bidang tanah yang datanya belum lengkap, dan lain-lainnya.

Kebijakan penyempurnaan peraturan dimaksud, terkait dengan kebijakan pengelolaan pertanahan yaitu terwujudnya tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>5</sup> sebagaimana tertuang dalam Visi dan Misi BPN RI (sekarang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN). Untuk mewujudkan Visi dan Misi tersebut, dilakukan melalui program percepatan pendaftaran tanah yang dibiayai oleh pemerintah, dengan tetap menyediakan fasilitas dan infrastruktur bagi insentif swadaya serta partisipasi masyarakat. Namun kenyataannya, program percepatan pendaftaran tanah berdasar PP inipun belum sepenuhnya dapat mewujudkan amanat Pasal 19 UUPA. Berdasar data Tahun 2003, dari sekitar 85 juta bidang tanah termasuk kawasan hutan dan pertambangan, tanah yang terdaftar sebanyak 27.611.526 bidang (32 %).

Dengan kondisi itu, BPN selanjutnya menggunakan berbagai pola percepatan pendaftaran tanah seperti: Prona, UKM, SMS, Larasita<sup>6</sup> atau program khusus lain (transmigrasi, revitalisasi pertanian, percepatan pembangunan perumahan), dengan target penyelesaian sebanyak 2,5 juta sertipikat/tahun, sehingga dalam 20 tahun semua bidang tanah terdaftar. Berdasar Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2014, diselesaikan sertipikat 1.934.382 bidang dengan jumlah petugas ukur 2.709 orang. Dengan asumsi kemampuan pensertipikatan 2 juta/tahun, perlu waktu selama 18

---

<sup>5</sup> Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional RI Tahun 2005-2009.

<sup>6</sup> Larasita juga belum mampu menjamin penciptaan penguasaan tanah yang aman bagi pemiliknnya. Pada kenyataannya, seseorang mudah saja kehilangan penguasaan atas tanah, meskipun memiliki sertipikat, baik dikarenakan oleh proses-proses sosial-ekonomi dari bawah, maupun melalui proyek-proyek pembangunan dari atas. Larasita justru cenderung menjadi suatu mekanisme untuk mempermudah dan mempermudah proses pembangunan yang berorientasi pasar. (I Gusti Nyoman Guntur, dkk, 2010, *Larasita dan Penguatan Kapasitas Aparat dan Warga Desa di Pacitan: Batasan dan Kemungkinan*, Laporan Hasil Penelitian, STPN, Yogyakarta, hal. 108;

tahun untuk dapat menyelesaikan target seluruh bidang tanah terdaftar.

Hanya saja menurut Irawan Sumarto, setelah 10 tahun pelaksanaan berbagai program percepatan pensertipikatan tanah, dari 85 juta bidang tanah seluruhnya, terdapat sekitar 36 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Adapun kondisi basis data pertanahan (bidang tanah yang sudah terdaftar) yaitu tersedia buku tanah digital sebanyak 49.335.123 (58,04 %), terdiri dari: a) diketahui letak dan bentuknya 35.167.867 (41,37 %); b) diketahui letak, bentuk dan informasi yuridis sebanyak 25.460.115 (29,95 %); serta c) perlu pembenahan letak, bentuk dan informasi yuridis sebanyak 23.875.008 (28,08 %). Dapat diduga, banyak dan beragam masalah pertanahan sehingga belum tercipta kepastian dan perlindungan hukum hak-hak atas tanah selain disebabkan karena bidang tanah belum terdaftar, bahkan yang sudah terdaftar saja masih menyimpan masalah. Persoalan mendasar masalah pertanahan dan munculnya gejala ketidak-pastian hukum kepemilikan tanah, adalah belum terlaksana pendaftaran tanah secara lengkap di seluruh Indonesia dengan baik, akurat.

Masalah pendaftaran tanah mempunyai akibat dapat mengurangi kepercayaan terhadap alat-alat bukti pemilikan berupa sertipikat hak atas tanah<sup>7</sup>. Informasi melalui media masa atau internet mengenai sertipikat palsu, “aspal”, tumpang tindih atau sertipikat ganda sangat memprihatinkan. Kepastian hukum kepemilikan tanah masih dapat dipermasalahkan, bahkan sampai digugat di pengadilan<sup>8</sup>. Penguasaan tanah masih dibalut dengan

---

<sup>7</sup> Moh. Frans Yoga Sugama, menyimpulkan bahwa dalam sistem negatif bertendensi positif, tidak ada jaminan kepastian terhadap kebenaran data dalam sertipikat. Pemerintah bersifat pasif terhadap kebenaran data-data yang tercantum dalam sertipikat, dengan tidak memberikan jaminan kebenaran data-data pada proses penerbitan sertipikat. (dalam *Evaluasi Implementasi Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Dalam Hal Jaminan Kepastian Hukum*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan, UI, 2012).

<sup>8</sup> Dari 4048 perkara perdata dilembaga pengadilan yang diajukan sampai tingkat kasasi selama tahun 2001 terdapat 2006 perkara atau 49,59 persen adalah sengketa pertanahan. (Muchtah Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Jakarta, hal 5).

kekhawatiran karena sertipikat masih menimbulkan banyak permasalahan hukum. Oleh karena itu, tugas Pemerintah membuat semakin lengkapnya perangkat hukum sesuai dengan kondisi masyarakat.

Dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi, menciptakan kepastian hukum atas tanah serta menghindari konflik pertanahan, Kementerian ATR/BPN melakukan program Pemetaan, Registrasi dan Sertipikasi. Berdasar kenyataan tersebut di atas, telah dilakukan rekonstruksi kebijakan pelaksanaan pendaftaran tanah berbasis percepatan<sup>9</sup> dengan target seluruh wilayah terdaftar melalui pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL)<sup>10</sup>. PTSL sebagai bagian dari program Nawa Cita Presiden RI (Joko Widodo), dengan target lima juta sertipikat tahun 2017 untuk seluruh Indonesia. Sebagai bagian dari target nasional, Provinsi Banten ditarget sekitar 189.457 bidang, dan Kota Tangerang Selatan ditarget 21.067 bidang. Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan, menargetkan tahun 2019 seluruh tanah sudah memiliki sertipikat. Saat ini baru sekitar 63% yang bersertipikat dari total 403.831 bidang tanah<sup>11</sup>. Melalui program PTSL, diharapkan semua bidang tanah masyarakat terukur dan memiliki legalitas berupa sertipikat tanah.

---

<sup>9</sup> Menurut Menteri ATR/Kepala BPN, saat ini baru 44,5 juta bidang tanah yang tersertipikasi dan teregistrasi dari sekitar 110-130 juta bidang tanah yang ada di luar kawasan hutan. Pada Tahun 2025 ditargetkan 100 % akan tersertipikasi dan teregistrasi, melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap per desa dan akan ditingkatkan pada level kabupaten/kota serta provinsi. (<http://mediatataruang.com/kementerian-atrbpn-percepat-program-ptsl-gunakan-peta-kadastral-skala-5000/>, diakses tanggal 17 Februari 2017).

<sup>10</sup> Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis dan didukung dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diubah dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI 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.

<sup>11</sup> <http://depokrayanews.com/2016/12/19/pemkot-tangsel-lakukan-program-percepatan-sertifikat-tanah>; *download* tanggal 11 April 2017;

Agar target percepatan tercapai, diperlukan strategi dan langkah-langkah penyelesaian secara terukur mengingat keterbatasan waktu dan dengan harapan jaminan kepastian hukum tetap tercapai. Pengalaman pensertipikatan tanah yang mengutamakan percepatan serta mengabaikan kecermatan berpotensi mengakibatkan data pada kantor pertanahan tidak semuanya valid.

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam peta kognisi pemikiran saat ini, hubungan masyarakat dengan tanah, cenderung harus dibuktikan dengan selebar sertipikat. Sertipikat menjadi dokumen penting dalam realitas sosial karena dapat digunakan untuk kepentingan ekonomi. Ada sebagian pihak yang tidak mempercayai kepemilikan tanah tanpa bukti dokumen tertulis. Masyarakat menganggap sertipikat itu penting, namun faktanya masih banyak bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat. Kondisi ini menunjukkan belum efektifnya pelaksanaan kebijakan percepatan pendaftaran tanah, sehingga awal Tahun 2017 arah kebijakan pengelolaan pertanahan melalui percepatan PTSL, merupakan salah satu program strategis yang harus diimplementasikan oleh masing-masing satuan kerja termasuk di Kota Tangerang Selatan, Provinsi Banten.

Sebagai sebuah kebijakan yang terpenting adalah implementasinya<sup>12</sup>, sehingga penting untuk mengetahui apakah program percepatan melalui PTSL telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan/aturan, utamanya terkait dengan jaminan kepastian hukum kepemilikan tanah, termasuk untuk mengetahui kendala-kendala dalam pelaksanaannya. Penelitian ini lebih memfokuskan masalahnya yaitu bagaimana tahapan percepatan pelaksanaan PTSL di Kota Tangerang Selatan Provinsi Banten agar tetap menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah?

---

<sup>12</sup> Udoji, menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan itu sendiri, (dalam Solichin Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 59).



### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menemukenali implementasi prinsip-prinsip jaminan kepastian hukum kepemilikan pada tahapan pelaksanaan percepatan PTSL di Kota Tangerang Selatan, Banten.
2. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman atau perbendaharaan literatur ilmu hukum, khususnya tentang jaminan kepastian hukum dalam kepemilikan tanah.

- b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat:

- 1) memberikan arah dan kebijakan alternatif yang dapat digunakan oleh otoritas pertanahan dalam rangka percepatan pensertipikatan tanah sistematis lengkap.
- 2) sebagai upaya agar dalam proses penerbitan sertipikat tanah oleh otoritas pertanahan selalu mempertimbangkan jaminan kepastian hukum dalam seluruh tahapan pelaksanaan pendaftaran tanah.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Urgensi Catatan Bidang-Bidang Tanah

Tanah merupakan sumber segala kekayaan materi, karena segala sesuatu yang dapat dipakai dan dinilai bersumber dari tanah. Untuk itu, catatan-catatan atas bidang-bidang tanah penting dalam rangka perumusan kebijakan, melakukan pengaturan, pengelolaan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat serta adanya jaminan kepastian hukum bagi kepentingan pemilik tanah. Hanya saja, pencatatan (pensertipikatan) tanah harus dipahami benar urgensinya. Pensertipikatan tanah bukan sesuatu hal yang ajaib, secara otomatis akan menghasilkan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang baik, atau dengan sendirinya dapat menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan. Pensertipikatan tidak secara otomatis akan menjadikan sistem penguasaan tanah yang adil dan merata, atau meningkatkan ekonomi pemiliknya. Pensertipikatan hanya merupakan salah satu sarana atau alat untuk membantu mengadministrasikan bidang-bidang tanah untuk berbagai keperluan. Pensertipikatan hanya satu alat untuk mencapai tujuan, tetapi tidak berakhir dalam dirinya sendiri. Jika hakekat dasar ini dilupakan oleh Pemerintah (dalam hal ini oleh otoritas pertanahan), kiranya banyak waktu, tenaga dan usaha yang akan dihabiskan tanpa manfaat yang berarti, sebagaimana diuraikan pada latar belakang.

Penggunaan data pendaftaran tanah sering dibedakan atas tujuannya seperti: a) *juridical cadastre*; b) *fiscal cadastre*; c) *land use cadastre*, dan d) *multipurpose cadastre*. Pendaftaran tanah dapat merekam data pertanahan yang meliputi: *geometric data (coordinates, maps)*; *property addresses*; *land use*; *real property information*; *the nature and duration of the nature*; *detail about the construction of building and apartments*; *population*; *land taxation values*. Data hasil perekaman dapat digunakan untuk mendorong transaksi tanah, mendorong pasar tanah, atau membantu administrasi dari pemecahan berbagai macam ekonomi, tata ruang

atau perlindungan lingkungan hidup. Oleh karena itu, pelaksanaan pendaftaran tanah akan terkait dengan cara merekam bagian-bagian dari tanah tergantung pada tujuan pendaftaran tanah. Manfaat administrasi pertanahan yang baik dapat diklasifikasikan atas dua hal yaitu adanya jaminan keamanan penggunaan atau pemanfaatan tanah bagi pemilik (*privat*) dan tersedianya *land information*<sup>13</sup> untuk penataan tanah, terkait kesejahteraan seluruh masyarakat (*publik*).

## **B. Tinjauan Yuridis Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Tanah**

Tujuan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 3 huruf a PP 24/1997 merupakan tujuan utama pendaftaran yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA, sedang yang tercantum pada huruf b dan c hanyalah merupakan tujuan (tambahan) lainnya. Jika dalam pelaksanaan pensertipikatan tanah, kedua tujuan (kepentingan privat dan publik) dapat dicapai secara bersamaan, tentu itu sangat baik. Namun, jika harus memilih maka tentu pilihan bertumpu pada amanat UUPA sebagai induk PP 24/1997. Implikasi pilihan tersebut terkait dengan prioritas penggunaan asas aman pendaftaran tanah<sup>14</sup>.

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan (utama) pendaftaran tanah. Pelaksanaan pendaftaran yang teliti dan cermat diharapkan akan membawa keuntungan dalam hal menyediakan tingkat keamanan yang tinggi. Keamanan merupakan intisari pendaftaran tanah. Pemilik/ penguasa tanah, orang yang membeli atau menyewa tanah, orang yang meminjami

---

<sup>13</sup> Pasal 3 PP 24/1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan: a) untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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; b) 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 c) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

<sup>14</sup> Menurut Pasal 2 PP 24/1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan pada asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

uang dengan jaminan tanah, pemilik tanah tetangga punya hak melewati tanah, dan sebagainya, masing-masing dan semuanya harus aman. Untuk mencapai rasa aman ini, penting diupayakan kejelasan catatan mengenai definisi bidang tanah dan identifikasi/ pengenalan si empunya hak serta kepentingan pihak lain. Sekali hak atas tanah terdaftar, haruslah tanpa ada tuntutan atau hanya tunduk pada pengecualian-pengecualian tertentu. Dalam pendaftaran tanah harus pula diperhatikan ada tidaknya tuntutan-tuntutan, beban-beban atau batasan penggunaan/pemanfaatan tanah. Pendaftaran yang menjamin kepastian hukum harus dapat merefleksikan data/catatan yang mendefinisikan bidang tanah dan gambaran pemiliknya serta pembatasan hak terhadap suatu kepentingan.

Seseorang mempunyai rasa aman dalam pemilikan/penguasaan tanah jika pemilik dapat menggunakan dan atau memanfaatkan tanah tanpa mendapat gangguan dari pihak lain. Keamanan penguasaan tanah merupakan suatu pertanyaan tentang fakta. Sebagai sebuah fakta, dapat berarti tanpa memandang ada atau tidak adanya bukti dokumen untuk menyatakan kebenarannya. Keamanan penguasaan tanah, tidak hanya terletak pada bukti kepemilikan tanah pada sebuah kertas atau catatan (dalam hal ini sertipikat). Hanya saja, Indonesia sebagai negara yang mengakui hak-hak kekayaan perorangan dan tata hukumnya ditegakkan, pengadilan akan membela pendudukan terhadap gugatan seseorang, kecuali kepada orang yang dapat membuktikan hak kepemilikan lebih kuat. Sesungguhnya, asal orang lain tidak dapat memperlihatkan bukti yang memperkokoh suatu hak, Pengadilan tidak akan memerlukan suatu bukti dari yang menduduki tanah, karena pepatah menyatakan bahwa: "*pemilikan hukum, nilainya 9*"

Dengan demikian, untuk memperoleh rasa aman dalam pemakaian tanah tidak cukup hanya didasarkan pada fakta penguasaan tanah semata, tetapi juga diperlukan bukti dokumen (tertulis) berupa catatan-catatan tanah (sertipikat tanah). Keamanan ini telah ada sebagai fakta atau kenyataan, dengan atau tanpa adanya keterangan untuk membuktikan. Keterangan tidak merubah kenyataan. Keamanan penguasaan tanah merupakan kenyataan yang tidak tergantung dengan adanya dokumen hak (sertipikat) sebagai

bukti kepemilikan, meski jika mempunyai dokumen itu penting artinya.

Posisi demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus hak, sehingga ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak lama sudah meyakinkan pemilik terhindar dari gugatan, implikasinya masyarakat enggan mendaftarkan hak atas tanahnya. Termasuk akan dapat terhindar dari biaya pendaftaran yang mahal dan jangka waktu lama. Oleh karena itu, sering yang mendaftarkan tanah itu hanyalah orang yang bermaksud untuk menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan hutang. Kondisi ini telah memperlama terwujudnya tujuan pendaftaran tanah di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa pengetahuan arti bukti hak atas tanah yang rendah berbanding lurus dengan kemauan untuk memperoleh bukti hak atas tanah.

Untuk memperoleh data fisik dan data yuridis yang valid dilakukan kegiatan penelitian melalui pengukuran dan pemetaan bidang tanah serta kegiatan adjudikasi<sup>15</sup> dalam pendaftaran tanah pertama merupakan prosedur khusus yang prosesnya dilakukan guna pemberian status hukum atas bagian-bagian tanah yang benar-benar oleh pemilik yang berwenang. Tugas adjudikasi sebenarnya adalah tugas lembaga peradilan<sup>16</sup> yakni memberikan keputusan, namun dalam pendaftaran tanah di Indonesia diberikan kepada tugas eksekutif. Tugas ini disamping tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga tugas justifikasi yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah diteliti.

---

<sup>15</sup> Pasal 1 ayat 8 PP 24/1997 disebutkan adjudikasi adalah “kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

<sup>16</sup> Pengadilan tanah (*adjudication*) adalah proses yang mendahului pendaftaran tanah di Inggris, dengan prinsip tidak mengubah hak-hak yang ada ataupun menciptakan hak-hak atas tanah yang baru. Pengadilan hanya mengukuhkan (pengakuan dan penegasan hak atas tanah) dengan kepastian dan finalitas hak-hak apa yang ada, oleh siapa hak-hak atas tanah itu berlaku, pada pembatasan apa (*limitation* apa), jika ada, mereka itu tuntut. (S. Rowton Simpson, *Land Law and Registration*, Chapter 11: *Compilation of The Register*, terjemahan, Departemen Dalam Negeri, 1981, hal. 93 dan 94)

Dengan kata lain, pihak eksekutif sebagai pelaksana pendaftaran tanah akan meneliti dengan seksama kebenaran bukti-bukti data awal pemegang tanah, kemudian diakui, ditetapkan dan disahkan sebagai alat bukti awal untuk dijadikan dasar penetapan hak atas tanah. Tugas-tugas ajudikasi ini sangat mendukung dalam percepatan pendaftaran tanah, sehingga dilakukan dalam negara yang menganut paham publikasi positif. Peranannya sangat aktif untuk meneliti kebenaran surat-surat yang diajukan. Bila bukti yang diteliti telah dinyatakan sah sebagai alat bukti lalu ditetapkan dan diputuskan oleh panitia sebagai bukti awal untuk dipakai dalam menetapkan hak (konversi dari hak-hak lama atau pemberian hak dari tanah negara).

Tujuan diadakannya penelitian (pengadilan tanah/ajudikasi) utamanya penelitian riwayat tanah dan alas hak adalah untuk memperkuat data yuridis dan data teknis, sehingga pada akhirnya panitia dapat berkesimpulan antara lain: 1) bahwa tanah yang dimohon untuk didaftar tersebut baik dan jelas tanpa keraguan untuk memberikan haknya; 2) bahwa atas permohonan, tidak dijumpai ada sengketa kepemilikan; 3) bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim ajudikasi untuk dapat diberikan hak sesuai yang dimohon; serta 4) setelah hak atas tanah diadministrasikan dengan pemberian bukti hak, tidak ada yang bersengketa dan keberatan terhadap kepemilikannya. Hal ini bermakna mendukung asas publisitas dan asas spesialisitas pelaksanaan pendaftaran tanah yang mengacu pada sistem Torrens. Dalam model ini, cara memperoleh hak melalui konversi (pengakuan hak dan penegasan hak) atau dengan permohonan baru atas tanah negara tetap harus melalui suatu proses penelitian, sebelum didaftarkan menjadi hak seseorang.

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 24/1997 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.

### **C. Prasyarat Jaminan Kepastian Hukum dalam 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. Hanya saja tetap harus dijaga perspektifnya, bahwa pendaftaran tanah hanya merupakan suatu alat atau sarana untuk mencapai suatu tujuan<sup>17</sup>, yang dapat berarti penting bagi administrasi tanah guna kepentingan pemerintah atau guna kepentingan jaminan kepastian hukum bagi pemilik.

Pendaftaran tanah memberikan 3 (tiga) keamanan yaitu: a) Batasan-batasan bidang tanah (dan hak apapun kalau ada) atas tanah lain yang dinikmati dengan memiliki tanah; b) Nama (dan alamat) pemilik, perseorangan atau badan; dan c) Hal-hal khusus kepentingan lain yang mempengaruhi dan dinikmati oleh orang lain kecuali pemilik tanah. Sir Charles Fortescue-Brickdale menyarankan agar tujuh sifat digabung dalam aturan pendaftaran tanah yaitu: keamanan, kesederhanaan, ketelitian/kecermatan, ekspedisi, murah, luwes dengan perubahan keadaan, dan lengkapnya catatan<sup>18</sup>. Lengkapnya

---

<sup>17</sup> Menurut Simpson, S Rowton, 1981, *Land Law and Registration*, terjemahan Departemen Dalam Negeri, Jakarta buku pertama, hal. 2. Menyatakan studi kita tentang pendaftaran tanah haruslah nyata dalam membedakan antara fungsi publik dan fungsi privatnya. Yang pertama berhubungan dengan kesejahteraan negara atau masyarakat sebagai keseluruhan, yang berikutnya bagi keuntungan warganegara perseorangan.

<sup>18</sup> Simpson, S Rowton, 1981, *Land Law and Registration*, hal. 25

catatan (*completensess of the record*) meliputi: *pertama*, catatan harus lengkap terkait dengan semua tanah. *Kedua*, lengkapnya catatan dari masing-masing bidang tanah itu sendiri, mencerminkan keadaan sesungguhnya yang *up-to-date*. Hanya saja, bagaimana lengkapnya suatu pendaftaran, masih timbul pertanyaan penting tentang “*overriding interest*” yaitu kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi tanah, yang tidak dapat dicatat dalam pendaftaran harus tetap mempunyai ke-absahan-annya (*validity*).

Pasal 19 UUPA<sup>19</sup> yang ditindaklanjuti dengan PP 24/1997<sup>20</sup>, menentukan bahwa kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan di bidang teknis geodesi dan teknis hukum serta kegiatan pengadministrasian dalam daftar-daftar umum. Kegiatan teknis meliputi pengumpulan data fisik bidang tanah melalui pengukuran dan pemetaan harus dilakukan dengan teliti agar data-data seperti panjang, lebar, luas, ketinggian, posisi, dapat ditentukan dengan tepat, sehingga data yang akan dituangkan ke dalam sertipikat menjadi benar. Untuk itu, perlu diperhatikan dalam penetapan batas bidang-bidang tanah oleh Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah sistematis, didasarkan pada kesepakatan pihak yang bersangkutan (*Contradictoire Delemittatie*). Kegiatan di bidang hukum berupa ajudikasi dan penetapan hak melalui lembaga konversi (penegasan hak atau pengakuan hak) dari tanah hak lama atau lembaga pemberian hak jika berasal dari tanah Negara. Aspek yuridis menentukan validitas subyek hak, maka panitia meneliti dengan cermat riwayat kepemilikan tanah, memastikan keabsahan data yuridis serta telah dikuasai dalam

---

<sup>19</sup> Dalam Pasal 19 ayat (2) ditentukan bahwa Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 1 PP 24/1997, pengertian pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yang 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.



kurun waktu yang cukup lama. Untuk itu, perlu dibuktikan melalui surat-surat alas hak yang sah. Pembuktian hak baru, dilakukan dengan: a) Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang menurut ketentuan yang berlaku, apabila berasal dari tanah Negara atau hak pengelolaan; dan b) Akta PPAT yang memuat pemberian hak. Sedang dalam pembuktian hak lama dapat dilakukan melalui: a) bukti-bukti tertulis (akta, bukti pajak, dll), b) keterangan saksi, atau c) atas dasar penelitian riwayat oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor. Disamping itu, aspek administratif yang perlu diperhatikan dalam pendaftaran tanah yaitu pencatatan data pada daftar-daftar isian dan peta seperti gambar ukur, surat ukur, daftar hak, daftar nama, buku tanah, dan lain-lain.

Pasal 13 PP 24/1997 menentukan bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis kepala kantor pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Menurut Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 PMNA/KBPN No. 3/1997, kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis meliputi: a) Penetapan lokasi oleh Menteri; b) Penyiapan peta pendaftaran; c) Pembentukan panitia adjudikasi dan satuan tugas; d) Penyuluhan; e) Pengumpulan data fisik dan data yuridis; f) Pengumuman; g) Penegasan konversi, pengakuan hak, dan pemberian hak; h) Pembukuan hak dan penerbitan sertifikat; dan i) Penyerahan hasil kerja.

### BAB III METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah cara untuk menjawab dan memecahkan masalah yang ada dalam perumusan masalah. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan kualitatif<sup>21</sup> dengan metode deskriptif. Ciri-ciri pokok metode deskriptif lebih memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian data bersifat aktual dan menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya. Pengkajian berbagai faktor yang merupakan variabel penentu kepastian hukum dilakukan melalui studi pustaka maupun penelitian langsung guna menemukan realitas hukum dalam masyarakat.

#### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif, karena mengumpulkan bahan-bahan dari peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin serta sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Penelitian hukum normatif mencakup: a) asas-asas hukum; b) sistematika hukum, c) taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, d) perbandingan hukum, dan e) sejarah hukum<sup>22</sup>. Penelitian asas hukum dilakukan dengan menelaah sistematika hukum, sinkronisasi vertikal horizontal, dan juga melihat dari sejarah hukum. Dalam sistematika hukum, pengertian-pengertian dasar seperti: subjek hukum, hak, kewajiban, peristiwa hukum, dll. Setiap perundang-undangan seharusnya secara sistematis mengatur dalam pasal-pasal yang merupakan kaidah hukum. Dari sisi sinkronisasi, peneliti menelaah bagaimana kaitan antara peraturan perundang-

---

<sup>21</sup> Pendekatan kualitatif yakni penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi tindakan secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, Lexy. J. 2009. *Penelitian Kualitatif*. Bandung: P.T Remaja Rosdakarya, hal. 6).

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal.12.

undangan yang mengatur tatalaksana pendaftaran tanah, berupa kesesuaian atau harmonisasi antara berbagai perundang-undangan. Dari sisi sejarah, peneliti menelaah sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan pendaftaran tanah.

Kajian dilakukan melalui pendekatan sosiologi hukum<sup>23</sup> yang dimaksudkan untuk mengkaji dan menganalisis realitas hukum dan konsistensi tujuan pendaftaran tanah. Kajian terhadap peraturan perundangan sebagai tindak lanjut Pasal 19 UUPA, diarahkan terhadap variabel-variabel (*das sollen*) yang relevan meliputi landasan hukum, peraturan perundang-undangan, kebijakan pertanahan, asas-asas pendaftaran tanah, dan lain-lain, serta dilakukan pengkajian variabel-variabel penentu lahirnya kepastian hukum dalam realitas masyarakat (*das sein*).

## 2. Macam Penelitian

Penelitian ini merupakan perpaduan antara penelitian kepustakaan yang dilengkapi penelitian lapangan karena bertujuan untuk mendapatkan data sekunder, dengan cara melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, karya-karya hukum, dan bahan-bahan tertulis lain yang berkaitan dengan masalah penelitian serta dipadukan dengan data primer hasil wawancara dan observasi lapangan.

### a. Jenis Data dan Bahan Penelitian

Jenis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data tersebut diperoleh dari bahan penelitian berupa kepustakaan yang dikelompokkan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer antara lain: 1) UU No. 5 Tahun 1960, 2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, 3) PMNA/KBPN No. 3

---

<sup>23</sup> Sosiologi hukum adalah disiplin ilmu yang masih baru di Indonesia. Baru dalam tahun 60-an ia perlahan-lahan mencoba untuk menemukan sudutnya sendiri dalam akademika di negeri ini. Tiga puluh tahun sesudahnya *entri*-nya itu ia sudah tidak lagi merupakan disiplin ilmu yang kurang dikenal, bahkan di luar akademi sekalipun. Dalam media massa, kita sudah biasa membaca nama seseorang yang dikaitkan dengan keahliannya sebagai seorang sosiolog hukum. Lihat Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hal 34.

Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, 4) Peraturan Menteri ATR/KBPN RI No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan PTSL, 5) Peraturan Menteri ATR/KBPN RI No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri ATR/KBPN RI No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan PTSL dan 6) Peraturan Menteri ATR/KBPN RI No. 12 Tahun 2017 tentang Percepatan PTSL.

Bahan hukum sekunder yang memberi petunjuk dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain: buku-buku mengenai pendaftaran tanah, karya-karya ilmiah di bidang hukum, majalah, artikel, jurnal, surat kabar dan *website* dan laporan-laporan penelitian yang relevan dengan bidang kajian. Bahan hukum tersier antara lain Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

b. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, karya-karya hukum, dan bahan-bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian serta dipadukan dengan data hasil wawancara dan observasi lapangan.

c. Alat Pengumpulan Data dan Narasumber

Untuk memperoleh data gambaran umum penelitian, menggunakan studi dokumen, sedangkan guna mendukung data primer, dilakukan wawancara kepada narasumber sebagai pelaksana PTSL yaitu Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan, Perangkat Desa serta masyarakat peserta PTSL. Dalam menentukan narasumber dan informan dilakukan melalui teknik pengambilan *snowball*<sup>24</sup>.

d. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, wawancara serta observasi lapangan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Data dikelompokkan dan dipilah-pilah dicari yang relevan dan

---

<sup>24</sup> Menurut Sugiyono (2010:219) *snowball* sampling adalah teknik pengambilan sumber data, yang pada awal jumlahnya sedikit lama-lama menjadi besar.

representatif. Beberapa hal yang secara formil atau materiil berperan terhadap timbulnya kepastian hukum kepemilikan atas tanah, dikelompokkan ke dalam landasan yuridis-normatif, landasan sosio-yuridis dan kebijakan pertanahan. Selanjutnya data yang sudah diklasifikasikan dipelajari secara mendalam, ditelaah dan dipaparkan secara deskriptif, kemudian dibuat kesimpulan yang diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diangkat dan dibahas tersebut.

## BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

### A. Kondisi Fisik dan Ekonomi

Kota Tangerang Selatan dengan ibukotanya Ciputat dibentuk secara resmi berdasar UU Nomor 51 Tahun 2008 adalah sebuah kota yang terletak di Tatar Pasundan Provinsi Banten, 30 km sebelah barat Jakarta dan 90 km sebelah tenggara Serang. Kota ini termasuk kota satelit dari ibukota Jakarta dan daerah *urban sprawl*, merupakan wilayah JABODETABEK hasil pemekaran Kabupaten Tangerang. Secara geografis terletak di bagian timur Provinsi Banten yaitu pada titik koordinat 106°38' – 106°47' Bujur Timur dan 06°13'30' – 06°22'30' Lintang Selatan. Wilayahnya berbatasan dengan Kota Tangerang di sebelah Utara, Kota Administrasi Jakarta Selatan (Daerah Khusus Ibukota Jakarta) di sebelah Timur, Kabupaten Bogor dan Kota Depok (Provinsi Jawa Barat) di sebelah Selatan, serta Kabupaten Tangerang di sebelah barat. Letak ini memberi peluang sebagai daerah penyangga Provinsi DKI Jakarta, serta menghubungkan Provinsi Banten dengan DKI Jakarta.

Sebagian besar wilayah merupakan dataran rendah dan memiliki topografi yang relatif datar dengan kemiringan tanah antara 0–8 %, secara administratif terbagi menjadi 7 kecamatan, 49 Kelurahan, dan 5 desa. Masing – masing kecamatan memiliki luas wilayah sebagai berikut: a) Kecamatan Serpong dengan luas 2.404 Ha, b) Kecamatan Serpong Utara memiliki luas 1.784 Ha, c) Kecamatan Ciputat dengan luas 1.838 Ha, d) Kecamatan Ciputat Timur dengan luas 1.543 Ha, e) Kecamatan Pondok Aren dengan luas 2.988 Ha, f) Kecamatan Pamulang dengan luas 2.682 Ha, dan g) Kecamatan Setu dengan luas 1,480 Ha. Total luas wilayahnya 147,19 km<sup>2</sup>, dengan jumlah penduduk sebanyak 1.290.322 jiwa (tahun 2010) kepadatan 8.856 orang/km<sup>2</sup>. Proyeksi jumlah penduduk Tahun 2016 sebanyak 1.593.812 orang. Berdasarkan data Sensus Ekonomi Tahun 2016, persentase rumah tangga menurut status kepemilikan bangunan tempat tinggal yang ditempati

yaitu: Milik Sendiri: 74,64%, Kontrak/sewa: 20,42%, Bebas Sewa: 3,85%, dan Dinas/ Lainnya: 1,09%.

Terbentuknya kota ini juga karena sektor ekonominya. Berdasarkan data PDRB tahun 2007, PAD sebanyak 309 milyar pertahun atau 60% dari PAD Kabupaten Tangerang. Struktur ekonomi didominasi oleh sektor lapangan usaha pengangkutan dan komunikasi (30,29%), perdagangan, hotel dan restoran (26,81%), serta sektor lain seperti jasa dan bank (17,39%), persewaan dan jasa perusahaan (15,40%), dan lima sektor lain masing-masing memberikan kontribusi di bawah 10%. Struktur ekonomi menunjukkan dominasi oleh sektor tersier, yaitu pengangkutan dan komunikasi, perdagangan hotel dan restoran, jasa-jasa dan bank, persewaan dan jasa perusahaan, memberikan kontribusi hampir 90%. Sektor sekunder (industri pengolahan; listrik, gas dan air bersih, dan konstruksi) memberikan kontribusi 8,76%, dan sektor primer (pertanian, pertambangan dan penggalian) hanya memberikan kontribusi kurang dari 2%.

Kota Tangerang Selatan merupakan kota baru di Banten mempunyai sektor wisata moderen seperti Ocean Park, ICE BSD, Illumination Park AEON, dan Golf. Sektor Pariwisata dan Entertainment (hiburan) yaitu: Tanah Tingal Serua, Kandang Jurank (Dik Doank), *WaterBoom* BSD, *Sport Club* BSD, Saung Gintung, Padang Golf Serpong, Padang Golf Pondok Cabe, maupun pusat perbelanjaan dan pusat kegiatan seperti Taman Kota, AEON MALL BSD City, *The Breeze* dan lainnya.

## **B. Profil Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan**

Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan yang merupakan pemekaran dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tangerang terbentuk berdasarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2014, dengan alamat Ruko Golden Road, Blok C 27 No. 59-61, BSD, Tangerang Selatan, baru berjalan efektif sejak tanggal 15 September 2014 dan baru memiliki anggaran sendiri mulai tahun 2015. Kantor dengan semboyan (motto): “Melayani dengan Ikhlas sepenuh hati“, memiliki aparat sipil negara sebanyak 62 orang dan pegawai tidak tetap (PTT) sebanyak 100 orang (atau

161% dari jumlahnya ASN). Jumlah pegawai berdasarkan golongan terbanyak pegawai golongan III (55 orang), terbanyak pada Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, sedangkan berdasarkan jenis kelaminnya, didominasi oleh laki-laki (52 orang).

Luas tanah di Kota Tangerang Selatan yaitu 147.190.000 m2. Berdasarkan hasil sensus pertanahan sejak tahun 2010 – 2016, tanah yang sudah terdaftar (sertipikat) seluas 129.261.766 m2 atau sekitar 88%, sedangkan yang belum terdaftar seluas 17.928.234 m2 atau sekitar 12%. Tahun 2015 kantor ini berhasil mendaftarkan 3.947.243 m2 yang merupakan bagian dari pencapaian diatas atau menyumbang 3% dari luas seluruh wilayah Tangerang Selatan, sedang Tahun 2016 berhasil mendaftarkan seluas 3.728.056 m2 atau sebesar 2,8% dari seluruh wilayah Kota Tangerang Selatan dengan perincian sebagaimana Tabel 1.

Tabel : 1

Tanah Terdaftar di Kota Tangerang Selatan Selama Tahun 2016

No	Jenis Hak	Luas Bidang (m2)	Persentase (%)
1	Hak Milik	1.685.356	45,22
2	Hak Guna Bangunan	1.485.962	53,27
3	Hak Pakai	47.197	1,26
4	Tanah Wakaf	9.541	0,25
	Total	3.728.056	100

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan

Selama bulan Desember 2016 terdapat 7261 permohonan pekerjaan pengukuran didominasi permohonan pemecahan (2312 permohonan), sedang untuk pekerjaan pengukuran pengembalian batas tidak ada permohonan. Kemampuan penyelesaian pekerjaan pada periode ini sebanyak 886 bidang yang didominasi pada pekerjaan pengukuran pemecahan yaitu 325 bidang tanah. Keterbatasan kemampuan penyelesaian pekerjaan mengakibatkan tunggakan menjadi semakin banyak yaitu sebanyak 5964 bulan November 2016 menjadi 6375 pada



bulan Desember 2016. Pelaksanaan Geo KKP bulan Desember 2016 dapat diketahui bahwa dari 188.147 buku tanah, hampir seluruhnya terpetakan (Kw 1, Kw 2, Kw 3) dan hanya 10 buku tanah yang belum terpetakan (Kw 4, Kw 5, Kw 6). Guna mendukung kegiatan pendaftaran tanah pada tahun 2016, Seksi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat berhasil melakukan kegiatan antara lain: a) Kegiatan Sertifikasi Tanah Lintas Sektor (UMK dan UKM) sebanyak 100 bidang, b) Kegiatan Legalisasi Aset Program PRONA sebanyak 500 bidang, c) Kegiatan sosialisasi kepada kelompok masyarakat sadar tertib pertanahan (POKMAS), dan d) Inventarisasi hak atas tanah.

Disamping itu tahun 2016, kantor pertanahan bekerja sama dengan Dinas Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah Kota Tangsel melakukan Sensus PBB dan Pertanahan di Kecamatan Ciputat. Tujuan kegiatan ini adalah menciptakan data *based* pertanahan yang akurat dan *up-to-date* untuk mendukung sistem pertanahan modern dalam pengelolaan PBB/BPHTB dan terciptanya reformasi birokrasi dan minimalisir sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Kecamatan Ciputat yang merupakan lokasi penelitian (sebagai lokasi pelaksanaan PTSL Tahun 2017) terletak di bagian tengah Kota Tangerang Selatan, ketinggian 44 m dpl dengan luas 3.626 Ha, jumlah penduduk 260.477 jiwa (tahun 2006), terbagi dalam 7 kelurahan yaitu: Ciputat, Cipayung, Serua, Serua Indah, Sawah Lama, Sawah Baru, dan Jombang.

## BAB V

### PERCEPATAN PELAKSANAAN PTSL DI KOTA TANGERANG SELATAN

#### A. Tahapan Pelaksanaan PTSL

Sebagai langkah awal kegiatan PTSL di Kota Tangerang Selatan, sejak awal tahun 2017 otoritas pertanahan telah melakukan kegiatan persiapan yaitu penetapan lokasi, pembentukan dan penunjukan Panitia Ajudikasi Percepatan, penyuluhan, dilanjutkan kegiatan lapangan dan pengolahan data sebagaimana uraian berikut.

##### 1. Penetapan Lokasi

Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri<sup>25</sup>. Oleh karena pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Pemerintah, maka kegiatan tersebut didasarkan pada suatu rencana kerja Kantor Pertanahan yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah. Atas dasar rencana kerja Tahun 2017 dan sebagai langkah awal pelaksanaan PTSL di Kota Tangerang Selatan telah ditetapkan lokasinya berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan No. 22/KEP.36.07/I/2017 tentang Penetapan Lokasi Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dengan lokasi PTSL pada seluruh (7) kelurahan di Kecamatan Ciputat.

##### 2. Pembentukan Tim Ajudikasi Percepatan

Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan dalam rangka program Pemerintah dan Satgas yang membantunya dibentuk oleh Menteri<sup>26</sup> untuk setiap desa/kelurahan yang sudah ditetapkan sebagai lokasi pendaftaran tanah secara sistematis. Untuk itu, disamping menetapkan lokasi PTSL, dibentuk tim berdasar Keputusan Kepala Kantor

---

<sup>25</sup> Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

<sup>26</sup> Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang ditindaklanjuti dengan Pasal 48 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997;

Pertanahan Kota Tangerang Selatan No. 23/KEP.36.07/I/2017 tentang Susunan Panitia Ajudikasi Percepatan, Satuan Tugas Fisik dan Satuan Tugas Yuridis Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kota Tangerang Selatan Tahun 2017. Dengan pertimbangan jumlah bidang tanah yang potensi didaftar dengan mengacu hasil sensus pertanahan, dibentuk 5 tim (Panitia Ajudikasi Percepatan), dengan struktur Panitia Ajudikasi Percepatan terdiri dari Ketua (merangkap anggota), Sekretaris, dan 3 anggota (salah satu anggotanya adalah Lurah lokasi PTSL)<sup>27</sup>.

Dalam menjalankan tugas Panitia Ajudikasi, dibantu oleh Satgas Fisik dan Satgas Yuridis. Satgas Fisik terdapat 29 orang terdiri dari koordinator (7 orang) mempunyai wilayah kerja 1 kelurahan dan petugas ukur. Koordinator pengukuran bidang dan petugas pemetaan hampir semuanya berasal dari staf Subsidi Pengukuran Bidang dan hanya 1 koordinator yang berasal dari Sub Seksi Tematik dan Potensi Tanah. Petugas ukur sebagian besar (22 orang) berasal dari Surveyor Kadastral (SK) dan Asisten Surveyor Kadastral (ASK), serta 1 orang PNS dari staf Sub Seksi Pengukuran Bidang sebagai petugas pemetaan. Satgas Yuridis terdapat 43 orang, terdiri dari Ketua (7 orang) dan anggota (36 orang), masing-masing Satgas mempunyai wilayah kerja 1 kelurahan. Ketua Satgas Yuridis merupakan PNS yang umumnya berasal dari Seksi Hubungan Hukum, dan seorang yang berasal dari Subbagian Tata Usaha. Masing-masing Ketua Satgas Yuridis mempunyai anggota 3 sampai dengan 7 orang, yang semuanya merupakan Pegawai Tidak Tetap (PTT).

Oleh karena terjadi pergeseran pejabat struktural berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Banten No. 15/KEP-36.2/I/2017 tanggal 25 Januari 2017 serta adanya perubahan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 35 Tahun 2016, maka struktur Panitia diubah dengan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan tanggal 2 Februari 2017 No.

---

<sup>27</sup> Struktur Panitia Ajudikasi Percepatan dimaksud masih mengacu pada Pasal 5 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Lengkap.

35/KEP.36.07/II/2017 tentang Revisi Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan No. 23/KEP.36.07/I/2017 tanggal 3 Januari 2017 tentang Susunan Panitia Ajudikasi Percepatan, Satuan Tugas Fisik dan Satuan Tugas Yuridis Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kota Tangerang Selatan Tahun 2017, dan terakhir diubah dengan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan tanggal 22 Maret 2017 No. 47/KEP.36.07/IV/2017 tentang Revisi 2 Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan No. 35/KEP.36.07/II/2017 tanggal 2 Februari 2017 tentang Revisi Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan No. 23/KEP.36.07/I/2017 tanggal 3 Januari 2017.

Dilihat dari struktur panitia, tidak ada perubahan yang signifikan, hanya terdapat perubahan nomenklatur. Dalam keputusan sebelumnya struktur panitia terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Anggota, sedangkan dalam struktur yang baru terdiri dari Ketua, Wakil Ketua yang membidangi Infrastruktur Pertanahan dan Wakil Ketua yang membidangi Hubungan Hukum Pertanahan, Sekretaris, dan anggota. Demikian pula Satgas Fisik sebelumnya terdiri dari Koordinator dan Petugas Ukur, diubah menjadi Ketua dan Anggota.

### 3. Penyuluhan Secara Berjenjang

Sebelum Panitia dan Satgas melaksanakan kegiatan lapangan, diadakan penyuluhan pada masyarakat dengan melibatkan staf dari kantor pertanahan, panitia adjudikasi, aparat desa. Penyuluhan itu tidak hanya dilakukan sampai pada tingkat desa melainkan sampai pada tingkat RT/RW, dihadiri oleh Kepala Kantor Pertanahan, para pejabat struktural pada Kantor Pertanahan, aparat Kecamatan serta para Kepala Kelurahan, Ketua RT/RW dan seluruh Panitia Ajudikasi, serta dengan merangkul Jaksa dan Polres, Camat dan Walikota. Penyuluhan dilaksanakan secara langsung melalui metode ceramah dan berjenjang. Penyuluhan pertama di Hotel Santika Bintoro diikuti oleh RT/RW serta Lurah dilakukan terlebih dahulu agar aparat kelurahan mempunyai bekal informasi dan pengetahuan pendaftaran tanah sistematis. Selanjutnya dilaksanakan penyuluhan ditingkat RT/RW

bertempat di Mushola Nurohmat, mengenai tujuan adanya ajudikasi dan pentingnya pensertipikatan tanah.

Materi penyuluhan yang disampaikan antara lain penjelasan secara umum mengenai maksud dan tujuan PTSL, prosedur dan tata cara kerja Panitia, syarat-syarat peserta, hak dan kewajiban pemilik tanah, fungsi dan tugas tim ajudikasi, persiapan surat-surat bukti pemilikan/penguasaan tanah utamanya terhadap obyek PTSL yaitu hanya bidang-bidang tanah adat yang belum bersertipikat, tidak sengketa serta tidak termasuk tanah negara<sup>28</sup>. Meskipun penyuluhan secara formal telah dilaksanakan, Satgas yuridis juga mengadakan pendekatan secara kekeluargaan kepada masyarakat yang belum memahami pentingnya pensertipikatan tanah.

#### 4. Pengumpulan Data Fisik

Kegiatan pengumpulan data fisik bidang-bidang tanah oleh Satgas Fisik dilakukan oleh 23 orang petugas ukur (ASK dan SK) serta 9 orang petugas ukur PNS, yang tahapannya adalah sebagai berikut:

##### a. Persiapan

Tahap persiapan ini dilakukan kegiatan pengumpulan bahan, penyiapan surat-surat, dan daftar-daftar isian. Selain penyiapan bahan-bahan, sebelum pengukuran seharusnya dilakukan penetapan batas dan pemasangan tugu/patok tanda-tanda batas yang sudah disepakati oleh pemilik dan pemilik tanah yang bersebelahan. Pelaksanaan PTSL di Kota Tangerang Selatan mengalami kendala dalam mengupayakan kehadiran pemilik dan pemilik penyanding saat akan dilakukan pengukuran bidang-bidang tanah, maka solusinya ASK (dalam

---

<sup>28</sup> Padahal menurut Pasal 3 Permen ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017, PTSL dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak maupun bidang tanah hak, merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.

PTSL)<sup>29</sup> dapat menetapkan batas bidang tanah demi percepatan pengukuran. Dengan alasan mengejar target, sebagian pengukuran dilakukan walaupun belum dipasang tugu/ patok tanda batas, tetapi acuan penentuan batas menggunakan cat (piloc) berwarna merah (lihat Gambar 1) atau berdasarkan surat keterangan dari kelurahan.

Gambar: 1 Contoh Tanda Batas Bidang Tanah dari Cat (Piloc) Merah



#### b. Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah

Awalnya PTSL optimis dapat dilaksanakan dengan cepat karena pekerjaan pengukuran tidak dimulai dari nol. Dalam pembuatan peta dasar pendaftaran, tidak perlu pengukuran dan pemasangan titik-titik dasar teknik karena sudah tersedia peta foto. Demikian juga, dalam pengukuran bidang-bidang tanah diasumsikan tidak perlu pengukuran semua sisi bidang tanah, tetapi cukup diukur satu sisi saja (*suplesi*) karena sudah ada

---

<sup>29</sup> Menurut Kepala Seksi Infrastruktur, pihak ASK dapat menetapkan batas (CD) karena percepatan; wawancara pada hari Senin, tanggal 29 Mei 2017;

peta foto skala 1 : 1000. Target bulan Maret selesai 1.500 bidang dan yuridis sudah ada 1000 bidang. Apalagi pada tahun 2016 di Kecamatan Ciputat sudah ada sensus pertanahan yang awalnya direncanakan sebagai lokasi Prona. Namun rupanya, dalam pelaksanaan PTSL harus mulai dari nol, karena peta foto dan hasil sensus hanya dapat digunakan sebagai referensi. Banyak batas bidang tanah yang tidak terlihat secara jelas dalam peta foto, karena tertutup oleh bangunan (atap dan pohon), lihat Gambar 2.

Gambar: 2

Batas Bidang Tanah hasil Deliniasi di Lapangan




Dalam kenyataannya, pelaksanaan pengukuran mengalami beberapa kendala<sup>30</sup>, yaitu: kehadiran pemilik dan pemilik penyanding terkendala: a) banyak kapling Instansi yang tidak ditempati; b) pemilik dan atau pemilik penyanding umumnya pekerja; c) tergantung karakter tetangga, untuk apa saya datang (tanda tangan), orang saya tidak mohon (sertipikat); dan d) penggunaan tanah pekarangan kosong/sawah/tegal yang ditinggal sementara oleh pemilik, serta ASK kurang disiplin dari segi pembagian waktu kerja karena terkendala adanya kewajiban *Contradiktur Delimitasi*. Untuk itu, solusinya tidak melibatkan Lurah dalam pengukuran

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan pada hari Senin, tanggal 29 Mei 2017.

(tanda tangan GU), pihak ASK dapat menetapkan batas karena untuk mengejar target (percepatan), peta bidang (konsep) seharusnya dibawa Panitia ke lapangan untuk cek, sebelum ditandatangani, serta DI 301 dulu baru DI 302 (paling tidak bareng), yang menyatakan berkas itu laik adalah yuridis (dapat didaftar), serta untukantisipasi file hilang, maka cetak PBT juga cetak SU walau belum pengumuman.

Dalam pelaksanaan PTSL ini, tidak dilakukan kegiatan pengukuran/ pembuatan Titik Dasar Teknik<sup>31</sup>, karena sudah menggunakan peta foto udara Tahun 2016, sekala 1 : 1.000, jenis kamera DMC 230, dan *Ground Sampling Distance* (GSD)  $\leq$  8 Cm. Hanya saja dalam pengukuran menemukan perbedaan antara data pada foto dengan data fisik di lapangan<sup>32</sup>, misalnya:

- 1) Saat pengukuran di lapangan ternyata terdapat bangunan yang melewati batas bidang tanah;
- 2) Terdapat satu bidang tanah (dalam foto) ternyata memiliki dua surat tanah (pemilikan rumah); Demikian juga ternyata terdapat satu rumah (nampak di foto) tetapi pemilikan oleh dua orang, tidak terlihat batasnya;
- 3) Dalam foto, rumah terlihat kotak tetapi fisik/lapangan bentuknya L (

---

<sup>31</sup> Menurut Pasal 15 PP No. 24 Tahun 1997 dalam pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Penyediaan peta dasar pendaftaran selain digunakan untuk pembuatan peta pendaftaran juga digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran diselenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kota. Penyiapan peta dasar pendaftaran diperlukan agar setiap bidang tanah yang didaftar dijamin letaknya secara pasti, karena dapat direkonstruksi di lapangan setiap saat. Titik dasar teknik berfungsi sebagai titik kontrol ataupun titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas. Jika di suatu daerah tidak ada atau belum ada titik-titik dasar teknik nasional, maka dalam melaksanakan pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran dapat digunakan titik dasar lokal teknik yang bersifat sementara, yang kemudian diikat dengan titik dasar teknik nasional.

<sup>32</sup> Wawancara dengan Nur Septi (Koordinator Pengukuran wilayah Kelurahan Sawah Baru) pada hari Jumat, tanggal 2 Juni 2017.



- 4) Obyek pengukuran yang jadi sertipikat (K<sub>1</sub>) mengikuti arahan Presiden, padahal awalnya BPN menghendaki peta lengkap (K<sub>1</sub>, K<sub>2</sub>, K<sub>3</sub> dan K<sub>4</sub>);
- 5) NIB hasil sensus berbeda dengan daftar Nominatif;
- 6) Perbedaan luas tidak terlalu banyak, misalnya surat (kwitansi, surat jual beli/akta) 100 M<sup>2</sup> sedang ukuran 120 M<sup>2</sup> maka tanyakan kelurahan dan pemohon langsung untuk cros chek;

Peta acuan yang digunakan di lapangan adalah peta foto. Batas-batas bidang tanah diidentifikasi di atas peta foto kemudian diadakan pengukuran di lapangan untuk memastikan letak objek tanah. Hasil pengukuran dituangkan dalam bentuk *hard copy* (berbentuk lembaran) dan *soft copy* yang berisi peta bidang tanah dan peta pendaftaran. Satgas Fisik secara kuantitas telah melakukan tugas sesuai target, namun tidak ada pemasangan titik dasar teknik (TDT) orde 4, karena sudah mengacu peta foto sehingga hanya dilakukan identifikasi (pengecekan) di lapangan tanpa ada pengikatan ke TDT nasional. Selain itu, pengukuran bidang tanah yang tetap dilakukan walaupun belum terpasang tanda batas bidang tanah dan penunjukan batas bidang tanah yang dilakukan oleh Ketua RT.

#### 5. Pengumpulan Data Yuridis

Kegiatan pengumpulan data yuridis bidang-bidang tanah oleh Satgas Yuridis, dan dapat dibantu oleh Pengumpul Data Yuridis<sup>33</sup>. Dalam pelaksanaan PTSL di Kota Tangerang Selatan dibentuk 5 Tim Ajudikasi Percepatan. Dalam melaksanakan tugas Panitia Ajudikasi Percepatan dibantu oleh Satgas Yuridis terdiri dari Ketua (merangkap anggota) dan Anggota dibentuk per kelurahan. Jumlah anggota Satgas Yuridis 34 orang semuanya merupakan PTT, sedang 7 Ketua berasal dari staf Seksi Hubungan Hukum Pertanahan (Analisis Permohonan Hak dan Pendaftaran

---

<sup>33</sup> Pasal 13 ayat (1) dan ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017.

Tanah) sebanyak 4 orang dan berasal dari staf Urusan Umum (Pengadministrasi Umum) sebanyak 3 orang.

a. Pengumpulan Data Yuridis

Sebelum Satgas Yuridis melakukan pendataan, terlebih dahulu Ketua Tim Ajudikasi membuat pembagian wilayah kerja per RT yang mengacu pada peta kerja. Satgas Yuridis membuat pembagian kerja pada peta tanpa dilanjutkan dengan indentifikasi di lapangan. Guna penilaian bukti hak atas tanah diperlukan informasi mengenai keadaan status hukum bidang-bidang tanah. Menurut pelaksana tugas Sekretaris Kelurahan Serua Indah<sup>34</sup> dan Kepala Seksi Pemerintahan Kelurahan serta Sekretaris Kelurahan Serua<sup>35</sup> BPN (Petugas Yuridis) melakukan validasi berkas di kantor kelurahan dengan acuan daftar nominatif dan tidak melakukan pengecekan ke lapangan. Menurut Amrulah Wathan seorang PTT disamping melaksanakan pekerjaan rutin<sup>36</sup> juga sebagai Puldadis melakukan kegiatan pengecekan berkas PTSL di Kelurahan Serua Indah sebanyak 2-3 kali seminggu, rata-rata dapat 25 berkas/hari/orang. Penyiapan berkas sepenuhnya dilakukan oleh warga yang dibantu pak RT/RW. Berkas diserahkan ke kelurahan, baru pengecekan berkas oleh Puldadis. Rata-rata pada pengecekan berkas ke dua sudah clear dan revisi oleh Panitia A (menurut peneliti Panitia

---

<sup>34</sup> Wawancara dengan Dedy Zulpriadi dan Jono hari Rabu, tanggal 31 Mei 2017.

<sup>35</sup> Wawancara dengan Kartiman dan Nasir hari Kamis, tanggal 1 Juni 2017.

<sup>36</sup> Menurut Pasal 8 ayat (1) PP No. 24 tahun 1997, ditentukan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan *satuan tugas administrasi* yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri. Mengingat pendaftaran tanah secara sistematis pada umumnya bersifat massal dan besar-besaran, maka untuk melaksanakannya Kepala Kantor Pertanahan perlu dibantu oleh Panitia yang khusus dibentuk untuk itu, sehingga dengan demikian tugas rutin Kantor Pertanahan tidak terganggu.

Ajudikasi) sekitar 1%, baru dilakukan entry data ke DI 201 serta mengisi DI 201 manual.

Satgas Yuridis (Puldadis) melakukan tugas pemeriksaan berkas yang sudah terkumpul di kelurahan. Pemeriksaan berkas dilakukan dengan mengecek daftar nominatif serta memeriksa alat-alat bukti kepemilikan/penguasaan tanah, fotocopy identitas pemilik tanah berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP)/Kartu Keluarga (KK), fotocopi SPPT PBB tahun berkenan, Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (sistematik) dan dokumen lain.

Berdasarkan hasil wawancara, berkas permohonan umumnya tidak memiliki alas hak, tetapi kebanyakan surat pemberitahuan pajak terhutang pajak bumi bangunan. Bukti tersebut dianggap sebagai bukti kepemilikan tanah dan pada C-desa di kantor kelurahan. Buku C-desa<sup>37</sup> dan SPPT PBB merupakan tanda bukti pembayaran pajak tanah dan bangunan. Merujuk Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997<sup>38</sup>, serta Surat Edaran Nomor 9/SE/VI/2013 tentang Surat Keterangan Tanah Bekas Milik Adat, maka karena masih terdapat masyarakat yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan tanah secara lengkap atau tidak lagi tersedia,

---

<sup>37</sup>Penjelasan Pasal 4 ayat (2) Perda Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1951 tentang Pemberian Tanda yang Sah bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah (*Individual Bezithsrecht*), disebutkan bahwa Daftar (*Register*) Letter C memuat kumpulan luas tanah yang menjadi hak milik tiap-tiap orang (kutipan dari daftar letter B).

<sup>38</sup> Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 bahwa: “Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat: a) penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; b) penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya”.

maka Surat Keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan atau yang dipersamakan dengan itu, mempunyai fungsi menerangkan terhadap kepastian mengenai pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan atas suatu bidang tanah sesuai dengan kenyataan penguasaan fisik di lapangan, termasuk riwayat kepemilikan, peralihan atau perolehan tanah, sesuai catatan dalam buku register desa/kelurahan atau yang dipersamakan dengan itu serta keterangan ada tidaknya sengketa dari pihak lain dan tidak menjadi jaminan suatu hutang. Hasil wawancara dengan staf kelurahan dan informan<sup>39</sup> masyarakat antusias ikut program PTSL karena mengetahui tidak ada biaya (gratis), dan prosedurnya tidak ribet harus ke kantor kelurahan atau Kantor PPAT tetapi cukup menyerahkan berkas-berkas tanah dan perangkat desa yang melengkapinya.

b. Pencatatan hasil pemeriksaan berkas

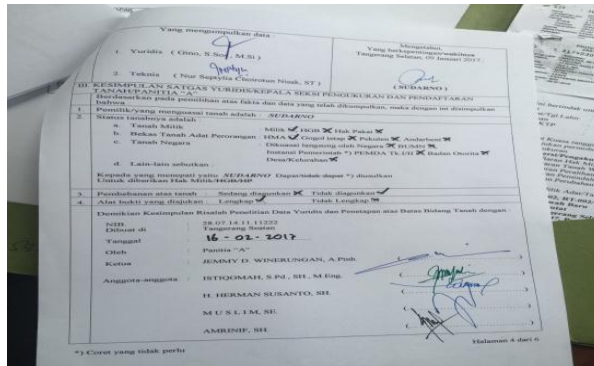
Terhadap berkas yang sudah lengkap, ditindaklanjuti oleh petugas administrasi untuk mengentry data ke KKP dan D1 201<sup>40</sup> Manual (lihat Gambar 3), serta dibuat Berita Acara Lapang dan Risalah Panitia A (lihat Gambar 4) sebagaimana tugas Panitia Pemeriksa Tanah dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

---

<sup>39</sup> Menurut informan, Fahmi Agustiyar permohonan sertipikat tanahnya tetap jadi satu permohonan (tidak dipecah), padahal merupakan tanah warisan dari almarhum Haji Sumarhardiyah Yusuf yang dimiliki oleh 5 orang ahli waris (yaitu Fahmi A, Helmi K, Beny N, Lily IB, Sri Hayati almarhum), karena diperkirakan BPHTB-nya tinggi (letak tanahnya dipinggir jalan protokol), sedangkan lamanya pemberkasan karena waris dan mengurus surat kematiannya.

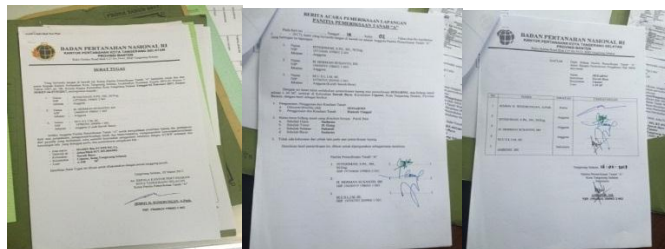
<sup>40</sup> Menurut Pasal 62 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997: "Hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 dan atau 61 dituangkan di dalam Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (daftar isian 201) yang juga memuat penetapan batas-batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57;

Gambar: 3 Contoh DI 201 Manual dalam PTSL



Gambar: 4

Contoh Berita Acara Pemeriksaan Lapangan dan Risalah Panitia A dalam Pelaksanaan PTSL di Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan



## 6. Pengolahan Data dan Penetapan Hak Atas Tanah

Berdasar hasil penyelidikan riwayat tanah serta alat bukti pemilikan/penguasaan tanah, Satgas Yuridis memberikan rekomendasi mengenai pemilik tanah, jenis hak serta kriteria alat bukti hak, dalam rangka sidang Panitia guna menetapkan status hukum bidang tanah. Kenyataannya, kegiatan sidang Panitia tidak dilakukan sebagaimana ketentuan juknis karena kesibukan Panitia, namun Panitia melakukan pengecekan berkas secara sendiri-sendiri, memeriksa data setiap bidang tanah, pemilik tanah, luas, batas-batas tanah, status hak, alat bukti pemilikan tanah, dan informasi lain.

Setelah semua panitia memeriksa berkas, dilanjutkan dengan pelaksanaan pengumuman selama 14 hari kerja. Setelah jangka waktu pengumuman terpenuhi, dilanjutkan dengan kegiatan

pengesahan pengumuman oleh Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan dengan membuat berita acara pengesahan (daftar isian 202). Sebelum proses penyiapan berita acara, terlebih dahulu dilakukan pengecekan mengenai: a) jangka waktu pengumuman; b) ada atau tidaknya sanggahan, bantahan atau sengketa; dan c) kelengkapan dokumen atau bukti pemilikan/penguasaan tanah. Dengan dibuatnya Berita Acara Pengesahan Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis berarti isi dokumen-dokumen yang disahkan berupa: daftar isian 201, daftar isian 201C dan peta bidang-bidang tanah, serta surat-surat bukti pemilikan dan penguasaan tanah secara formal telah sah sehingga secara prosedural dapat digunakan sebagai sarana pembuktian hak atas bidang tanah guna dipakai sebagai dasar penerbitan sertifikat. Dalam berita acara tersebut dijelaskan dasar pengesahan, jumlah bidang-bidang tanah yang tidak ada mengajukan keberatan, yang ada keberatan tetapi sudah dapat diselesaikan serta yang belum ada penyelesaian sampai dengan batas akhir pengumuman.

Berdasarkan alat-alat bukti penguasaan/pemilikan tanah serta data fisik dan data yuridis hasil kegiatan pengumpulan data yang terekam dalam daftar isian 201 dan peta bidang tanah dinyatakan benar adanya (sah), yaitu secara formal dengan membuat berita acara (daftar isian 202) selanjutnya Ketua Panitia membuat kesimpulan akhir. Perumusan kesimpulan akhir dilaksanakan dengan mencatat dalam daftar isian 201 ruang V halaman 5. Setelah itu, dilakukan tindakan (hukum) berupa penetapan oleh pejabat administrasi negara dalam hal ini oleh Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan<sup>41</sup> atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan. Sebagai formalitas pembuatan keputusan, dilakukan dengan cara menanda-tangani ruang V halaman 5 daftar isian 201 oleh Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan. Berdasarkan analisis beberapa contoh berkas, ternyata

---

<sup>41</sup> Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan mendapat pelimpahan kewenangan menetapkan hak atas tanah berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan tanggal 10 Februari 2017 Nomor 44/KEP-36.07/II/2017 tentang Pelimpahan Kewenangan Kegiatan Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan.

Panitia dalam membuat kesimpulan akhir serta keputusan penetapan hak atas tanah, utamanya mengenai status tanah serta pertimbangan proses pembukuan hak, belum sesuai dengan standar yang ditentukan (lihat bahasan pada Bagian B angka 5 di bawah).

#### 7. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat

Hak atas tanah didaftarkan dengan dibukukan dalam buku tanah (daftar isian 205) serta mencatatnya dalam Surat Ukur berdasar alat-alat bukti pemilikan/ penguasaan tanah dan Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas yang telah disahkan dengan berita acara pengesahan (daftar isian 202)<sup>42</sup>. Pembukuan hak atas tanah pada buku tanah dapat dilakukan setelah ada penetapan dari pejabat Tata Usaha Negara - dalam hal ini Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan- yaitu keputusan yang dapat berupa penetapan penegasan konversi dan penetapan pengakuan hak untuk tanah adat. Pembukuan hak atas bidang tanah peserta PTSL dilakukan setelah Ketua Panitia Ajudikasi memutuskan status hak atas tanah yang dibuat pada ruang VI Risalah Penelitian Yuridis dan Penetapan Batas.

Kewenangan untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah diberikan kepada Pemerintah (Pasal 19 ayat (1)). Pendaftaran itu dilakukan oleh pejabat (pejabat administrasi negara, Pejabat Tata Usaha Negara) yang diberi kewenangan untuk itu, merupakan tindakan administratif mendaftarkan setelah ada bukti-bukti hubungan hukum. Alat bukti tertulis (dokumen otentik) hubungan hukum atas tanah dalam bidang hukum publik wujudnya berupa surat penetapan/keputusan, dikeluarkan oleh dan menjadi kewenangan untuk menerbitkan pada Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

---

<sup>42</sup> Menurut Pasal 29 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa: "Pembukuan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan alat bukti yang dimaksud dalam Pasal 23 dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28".

Menurut Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Ini dapat dimaknai bahwa sertipikat (daftar isian 206) harus dibuat dengan cara menyalin dari buku tanah (daftar isian 205). Penerbitan sertipikat ini adalah dalam rangka perlindungan hukum bagi pemilik. Dengan pendaftaran hak merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan, pemegang hak dan bidang tanah secara sah telah didaftar. Sejak pendaftaran hak dalam buku tanah tersebut, secara formal diperoleh jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Pencatatan hak atas tanah ke dalam buku tanah<sup>43</sup>, tidak berfungsi untuk menimbulkan keadaan hukum baru (atau lahirnya hak). Sebelum dilakukan pencatatan dalam daftar umum, secara formal hak atas tanah yang bersangkutan memang belum ada, namun secara *de facto* bidang tanah tersebut oleh masyarakat diakui keberadaannya. Pemilikan hak tanah adat ini baru sah menurut hukum jika sudah didaftarkan dalam buku tanah. Didaftarkan hak atas tanah dimaksud dalam buku tanah, mulai saat itulah pemilikan tanah sah secara hukum. Saat itulah lahirnya hak atas tanah dimaksud secara penuh.

Penerbitan sertipikat dimulai dengan penyiapan asli bukti pemilikan dan berkas lain serta berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis, sebagai dasar pembuatan buku tanah oleh Satgas Yuridis dan petugas administrasi di bawah koordinasi Wakil Ketua II bidang yuridis. Adapun surat ukur disiapkan anggota Satgas Fisik dan ditandatangani oleh Ketua Satgas Fisik (lihat Gambar 5.a), sedangkan buku tanah dan sertipikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan (lihat Gambar 5.b) atas nama

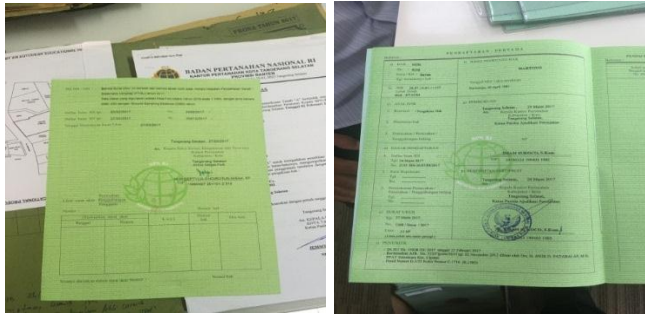
---

<sup>43</sup> Pasal 29 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan: “Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah di daftar menurut Peraturan Pemerintah ini”.



Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan. Sebelum ditandatangani, sertipikat diparaf (divalidasi) oleh Wakil Ketua I dan II Panitia Ajudikasi Percepatan. Setelah diterbitkan selanjutnya sertipikat diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya, dengan membawa tanda bukti penerimaan berkas, identitas pemilik atau kuasanya, surat kuasa (jika pengambilan sertipikat diwakilkan).

Gambar 5. Contoh penandatanganan SU dan Buku Tanah



## B. Implikasi Percepatan PTSL Terhadap Kepastian Hukum Kepemilikan Tanah

### 1. Pembatasan Obyek PTSL

Dipilihnya Kecamatan Ciputat sebagai lokasi PTSL Tahun 2017 dengan pertimbangan beberapa hal yang mendukung antara lain: a) sudah mempunyai Peta Foto skala 1 : 1000; b) tersedia data sensus pertanahan di Kecamatan Ciputat Tahun 2016 c) mempunyai kontur datar dan jaraknya (dari kota) tidak terlalu jauh; d) pemilikan tanah/*perceel* relatif kecil-kecil; serta e) penggunaan tanah berupa rumah tinggal sehingga pemiliknya kemungkinan ada ditempat.

Dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelaksanaan PTSL, maka Kepala Kantor Pertanahan menetapkan penyebaran target PTSL di wilayah kerjanya dapat dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap bagian demi bagian dalam satu hamparan<sup>44</sup>, diupayakan agar desa/kelurahan yang menjadi

---

<sup>44</sup> Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang

obyek PTSL letaknya berdekatan. Namun karena keterbatasan anggaran, waktu, dan sumberdaya manusia pelaksanaannya dilakukan secara bertahap yaitu awalnya direncanakan Program Nasional Legalisasi Aset Tahun 2017 sebanyak 10.000 bidang, dan berubah menjadi 15.000 bidang menyesuaikan dengan target Program PTSL 2 juta sertipikat di seluruh Indonesia, terakhir dinaikkan menjadi 35.000 bidang dalam rangka mencapai target kedua sebanyak 3 juta sertipikat hak atas tanah Tahun 2017.

Sebenarnya terdapat 59.488 bidang tanah (sebanyak 25.435 bidang terdapat bukti pemilikan) hasil sensus pertanahan di Kecamatan Ciputat Tahun 2016 yang berpotensi untuk didaftar secara lengkap, namun untuk tahap pertama direncanakan diselesaikan 15.000 bidang. Untuk memenuhi target selesai dalam bulan April, maka sesuai ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017, penetapan lokasi PTSL dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan pada beberapa kelurahan yang letaknya berdekatan. Hanya saja, obyek bidang-bidang tanahnya tidak merupakan satu hamparan<sup>45</sup>, melainkan cenderung sporadis (lihat Gambar 7 dan Tabel 2) dan obyek PTSL hanya tanah milik adat (TMA) perorangan<sup>46</sup>.

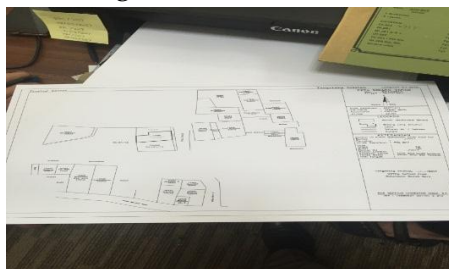
---

#### Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

<sup>45</sup> Menurut informan Fahmi Agustiyar, wawancara hari Rabu tanggal 31 Mei 2017, menyarankan agar seluruh warga diikutkan dalam Prona (menurut peneliti PTSL). Sedangkan menurut informan Abdul, R menyatakan bahwa mengetahui pada tanggal 5 April 2017 batas akhir permohonan diterima oleh kelurahan, karena target 15.000 bidang sudah terpenuhi. Menurut Kepala Seksi Pemerintahan Kelurahan Serua (Kartiman) maupun Sekretaris Kelurahan (Nazir), wawancara hari Kamis tanggal 1 Juni 2017, menyatakan bahwa wilayah Kelurahan Serua terdiri dari 24 RW, yaitu 6 RW merupakan wilayah kampung serta 18 RW merupakan kompleks Perumahan. Bidang tanah yang ada pada 18 RW kompleks perumahan semuanya sudah bersertipikat, sehingga alokasi Prona ini dilakukan pada wilayah 6 RW kampung; Berdasar informasi dari kecamatan, selanjutnya dilakukan rapat RW dan RT. Sampai dengan batas waktu pendaftaran Prona (9 April 2017) peserta terdata sebanyak 1.200 bidang. Pesertanya diupayakan proporsional pada masing-masing RT/RW.

<sup>46</sup> Wawancara dengan Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan, hari Selasa tanggal 30 Mei 2017;

Gambar: 7  
 Contoh Peta Bidang Tanah di Kelurahan Sawah Baru



Sumber: Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan, Tahun 2017

Tabel: 2  
 Jumlah Permohonan Masuk PTSL Tahap Awal

No	Kelurahan	Jumlah Bidang Hasil Sensus	Berkas Masuk	Persentase (%)
1	Ciputat	4.549	724	15,91
2	Sarua	12.498	1.357	10,86
3	Sarua Indah	6.404	1.500	23,42
4	Jombang	10.278	936	9,11
5	Sawah	9.979	1.280	12,83
6	Sawah Baru	8.285	1.435	17,32
7	Cipayung	7.495	1.044	13,93
Jumlah		59.488	8.276	14,77

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan, diolah, Tahun 2017

Berdasarkan Tabel 2 tersebut, diketahui bahwa tidak ada kelurahan yang semua bidang tanahnya diajukan permohonan. Dari target awal 15.000 bidang yang berkasnya sudah terkumpul sebanyak 8.276 bidang, terbanyak pada Kelurahan Serua Indah (1500 bidang atau 23,42%), dan Sawah Baru (1435 bidang atau 17,32%). Dari permohonan tersebut yang sudah selesai sertifikatnya (saat penelitian ini) sebanyak 6.155 bidang, yang letak tersebar pada 7 kelurahan. Penetapan lokasi yang sporadik ini berpotensi menyulitkan Satgas Fisik dan Satgas Yuridis di lapangan serta tidak sejalan dengan makna “lengkap” dalam PTSL,

sebagaimana saran Sir Charles Fortescue-Brickdale<sup>47</sup>. Lengkapnya catatan selain meliputi catatan dari masing-masing bidang tanah itu sendiri haruslah lengkap juga catatan terkait dengan semua tanah.

Konsep lengkap artinya seluruh bidang tanah dalam wilayah administrasi desa/kelurahan wajib didaftarkan<sup>48</sup>. Walaupun pendaftaran dimaksud bukan berarti semua menghasilkan (produk) sertipikat sebagaimana pendaftaran tanah selama ini, tetapi dapat saja berupa informasi pertanahan sebagaimana diamanatkan Pasal 3 huruf b PP No. 24 Tahun 1997<sup>49</sup>. Obyek pendaftaran tanah berdasar Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017 adalah seluruh bidang tanah tanpa kecual<sup>50</sup>, sehingga klaster target PTSL yaitu: a) Sertipikat, b) terpetakan namun tidak dapat diterbitkan sertipikat karena ada perkara atau sengketa, c) terpetakan tetapi tidak dapat diberikan sertipikat karena belum ada pengaturan secara tegas, serta d) memiliki sertifikat, tetap diukur dan dipetakan.

---

<sup>47</sup> Simpson, S Rowton, 1981, *Land Law and Registration*, hal. 25;

<sup>48</sup> “Dengan sistim desa lengkap ini, semua tanah di desa terpetakan. Apakah tanah gereja, sekolah, puskesmas, tanah adat, kawasan hutan maupun tanah sengketa semua dipetakan sehingga ketika timbul masalah, kita tidak bisa bercerita saja tetapi didukung data yang lengkap,” jelas mantan Kepala BPN Kabupaten Alor. <http://www.nusantaratimur.com/2017/02/09/bpn-ttu-dapat-target-pendaftaran-tanah-sistematis-lengkap-1000-bidang/>;

<sup>49</sup> Menurut Pasal 3 huruf b PP No. 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah yaitu 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.

<sup>50</sup> Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017 menentukan bahwa: PTSL dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sedangkan ayat (2) menentukan bahwa: Obyek PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.

2. Optimalisasi Tenaga karena Keterbatasan Pegawai (PNS)
  - a. Penggunaan SDM dari luar bidang Infrastruktur dan Hubungan Hukum

Target awal PTSL di Kota Tangerang Selatan sebanyak 15.000 bidang, dengan membentuk 5 tim berarti setiap tim ditargetkan menyelesaikan 3.000 bidang dalam jangka waktu 6 bulan sudah merupakan beban bagi Panitia, karena juga dibebani dengan pekerjaan rutin di kantor. Menurut peneliti, terdapat perbedaan antara PTSL dengan pelaksanaan pendaftaran sistematis era sebelumnya terutama perbedaan durasi/waktu kegiatan yang singkat, target PTSL disamping pekerjaan rutin di kantor serta fasilitas pendukung kegiatan. Berdasarkan pengalaman pendaftaran tanah sistematis medio Tahun 1997-2000 setiap tim ditarget 5.000 bidang selama 1 tahun (dan tidak dibebani pekerjaan rutin kantor). Bagi pelaksana PTSL (Ketua, Sekretaris, Anggota serta Satgas Fisik dan Satgas Yuridis) disamping melaksanakan kegiatan rutin di kantor sekaligus melaksanakan kegiatan PTSL itu sendiri. Dalam satu tahun anggaran para pelaksana selain melakukan pekerjaan rutin kantor secara simultan juga mengerjakan pekerjaan PTSL. Implikasinya, para pejabat struktural yang ditunjuk sebagai Panitia tidak dapat aktif langsung dan rutin ke lapangan, hanya sebagai koordinator bagi para anggota tim yang bertidak sebagai satgas. Dari sisi jarak tempuh lokasi PTSL yang dekat dengan letak kantor pertanahan, sehingga tidak diperlukan basecamp bagi petugas. Hanya saja, kegiatan pengukuran dilakukan disela-sela pekerjaan rutin kantor, sehingga pagi hari mengerjakan pekerjaan rutin di kantor sedang PTSL kerjanya siang sampai malam atau hari Sabtu dan Minggu (dan hari libur lainnya).

Beban ini semakin berat karena penunjukan Panitia hanya memanfaatkan pegawai di kantor pertanahan. Pada Bab IV dijelaskan bahwa jumlah pegawai PNS di Kantor Pertanahan sebanyak 62 orang dibantu 100 orang PTT serta 20 SK/ASK. Dilihat dari struktur organisasi Kantor Pertanahan terdapat 1 eselon III (Kepala Kantor) 5 eselon IV (Kepala Seksi dan

Subbagian) serta 14 eselon V (Kepala Sub Seksi dan Kepala Urusan). Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan No. 47/KEP.36.07/IV/2017, dilihat dari jabatannya diketahui bahwa ketua tim dipercayakan pada PNS dengan jabatan kepala seksi (eselon IV) terdapat 3 tim dan Kasubsi (eselon V) terdapat 2 tim. Pertimbangan ketua tim adalah pejabat eselon IV, namun karena ada jabatan eselon IV yang masih kosong, ditunjuk juga dari pejabat eselon V. Dilihat dari bidang tugasnya, ketua tim berasal dari bidang Tematik dan Potensi Tanah, Pengaturan dan Penataan Pertanahan, Sengketa dan Konflik Pertanahan, Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, serta Landreform dan Konsolidasi Tanah. Dengan asumsi bidang tugas pegawai itu selalu linier, maka ketua tim dimaksud bidang tugas keseharian di kantor tidak terkait langsung dengan tugas sebagai Panitia Ajudikasi, sehingga patut dipertanyakan pemahamannya dalam analisis riwayat tanah. Kondisi ini menurut peneliti perluantisipasi dengan melakukan pelatihan sebelum kegiatan lapangan, sebagaimana pelaksanaan ajudikasi sebelumnya.

- b. Dalam pelaksanaan PTSL dibentuk 5 tim Panitia Ajudikasi Percepatan, sedang Satgas Fisik dan Satgas Yuridis dibentuk berdasarkan kelurahan (7 kelurahan). Setiap tim Satgas Fisik terdiri dari 4 atau 5 ASK, tergantung jumlah target dan minimal 1 PNS. Satgas Fisik yang ditunjuk sebagai koordinator adalah petugas ukur PNS minimal golongan III, dengan alasan kepatutan dan kontrol kualitas. Sedang petugas ukur SK dan ASK sebanyak 20 orang sebagai anggota, tidak dilakukan oleh pihak ketiga berdasarkan kontrak dengan sistem lelang (melalui pengumuman) namun dilakukan berdasarkan swakelola melalui Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan. Koordinator Puldasik dipilih dari PNS yang berasal dari bidang Infrastruktur Pertanahan karena diberi kewenangan untuk menandatangani SU. Acuananya peraturan dan dibuatkan SK (Surat Keputusan), serta SU tetap ditandatangani oleh PNS

(koordinator pengukuran)<sup>51</sup>, merupakan bentuk kontrol pekerjaan sebagai operasional sikap kehati-hatian. Ketua Satgas Fisik menandatangani SU atas nama Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan yang menurut Peraturan Menteri ATR/KBPB No. 2 Tahun 2013 kewenangan menandatangani SU<sup>52</sup> dapat dilimpahkan kepada Kasubsi<sup>53</sup>. Berdasar Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan No. 44/KEP-36.07/II/2017, kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dilimpahkan kepada Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan Kota Tangerang Selatan dalam hal: menandatangani Buku Tanah dan Sertipikat hak atas tanah, serta menandatangani Pengumuman dan Pengesahan Pengumuman.

Demikian pula dalam hal pekerjaan pengumpulan data yuridis oleh Satgas Yuridis sebanyak 7 Ketua berasal dari staf Seksi Hubungan Hukum Pertanahan sebanyak 4 orang dan berasal dari staf Urusan Umum sebanyak 3 orang, serta 34 orang anggota semuanya merupakan PTT. Ketua Satgas yang dari luar Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, serta melibatkan PTT yang pada umumnya tamatan SMA, perlu kiranya dilakukan pelatihan penyelidikan riwayat tanah agar petugas mempunyai pemahaman yang cukup tentang subyek hak, hubungan

---

<sup>51</sup> Menurut Pasal 12 ayat (4) huruf c dan e Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017, Satgas Fisik mempunyai tugas antara lain menandatangani Gambar Ukur, Peta Bidang dan Surat Ukur.

<sup>52</sup> Pasal 14 (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah menentukan: “Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan dalam waktu yang bersamaan”;

<sup>53</sup> Pasal 15 (1) Peraturan Menteri ATR/BPN No 2 Tahun 2013 menentukan: “Dalam hal Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan berhalangan karena dinas, cuti, sakit atau sebab lainnya untuk waktu lebih dari 5 (lima) hari kerja berturut-turut dan tidak ditunjuk pejabat atau Pelaksana Tugas (Plt.) Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan, maka Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) ditandatangani oleh Kepala Sub Seksi Pengukuran dan Pemetaan atas nama Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan berdasarkan keputusan Penunjukan Petugas Penandatanganan Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

hukum, peristiwa hukum atau perbuatan hukum atas tanah serta alat-alat bukti pemilikan/ penguasaan tanah sangat terkait dengan aspek jaminan kepastian hukum sertipikat yang diharapkan dapat terwujud dengan baik.

- c. Disamping Satgas Fisik dan Satgas Yuridis, juga ditunjuk 12 orang Pegawai Tidak Tetap (PTT) untuk entry data di Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) berdasar Surat Tugas Kepala Kantor No. 17.a/ST.36.07-500/I/2017. Padahal menurut Juknis PTSL kegiatan entry data fisik dilakukan oleh Satgas Fisik dan entry data yuridis dilakukan oleh Satgas Yuridis. Menurut peneliti petugas yang perlu ditunjuk adalah untuk melaksanakan pekerjaan administrasi kegiatan PTSL, yang pengaturannya luput dalam Juknis PTSL (dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis pada umumnya disebut Satgas Administrasi). Petugas entry data dimaksud berasal dari PTT dengan latar belakang pendidikan SMA, sehingga sebelum pelaksanaan PTSL penting untuk dilakukan pelatihan terkait dengan teknologi informasi serta administrasi pendaftaran tanah.

### 3. Pengikatan *perceel* menggunakan koordinat dari peta foto

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatan pengukuran dan pemetaan dimaksud selain kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah juga kegiatan pembuatan peta dasar pendaftaran<sup>54</sup>. Dengan mengacu Pasal 12 sampai dengan Pasal 16 PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Taun 1997, yang mengatur mengenai pengukuran dan pemetaan untuk pembuatan peta dasar pendaftaran, maka dalam pelaksanaan PTSL di Kota Tangerang Selatan pembuatan peta dasar pendaftarannya tidak dilakukan dengan pengukuran dan pemetaan secara dengan memasang dan mengukur TDT, namun pengukuran secara fotogrametrik (sarana

---

<sup>54</sup> Menurut Pasal 1 angka 14 PP No. 24 Tahun 1997, peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik bidang dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.



foto udara), walau ketelitiannya<sup>55</sup> baik, tetapi belum ada penetapan batas.

#### 4. Pengabaian Penetapan Batas Bidang Tanah

Dalam proses penunjukan batas bidang tanah, terkadang Satgas Fisik menemui kendala karena pemilik tanah berbatasan tidak hadir untuk memberikan persetujuan batas<sup>56</sup>. Pelaksana terkendala dalam proses penunjukan dan penetapan batas bidang tanah sehingga penunjukan batas dilakukan juga oleh Ketua RT tanpa ada surat kuasa dari pemilik dengan alasan mengejar target pengukuran. Penunjukan batas yang dilakukan oleh Ketua RT, menurut peneliti karena terdapat kepercayaan masyarakat pemilik tanah terhadap Ketua RT, sehingga penunjukan batas yang dilakukannya dianggap tidak menjadi masalah oleh pemilik, tetapi berdasarkan SOP hal tersebut menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 dan 19 PP. No. 24 Tahun 1997 dan PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997. Implikasi daripada penunjukan batas oleh Ketua RT tersebut menurut peneliti adalah potensi ketidakpastian letak, luas dan batas bidang tanah karena penetapan batas bidang tidak

---

<sup>55</sup> Sebagai gambaran umum, Kepala BPN OKU menjelaskan untuk menyukseskan program unggulan ini (PTSL) pihaknya menerjunkan tenaga andalan 30 orang. Tim ini bekerja hingga larat malam dilengkapi fasilitas pendukung yang canggih, pesawat drone baling-baling empat yang dikendalikan dengan remot dari bawah. Pesawat tanpa awak ini terbang dengan ketinggian sekitar 50 meter untuk melakukan pemotretan, hasil foto kemudian ditampilkan di komputer dan dicetak, kemudian dipetakan dengan tingkat ketelitian 5-10 CM," (<http://www.bpn.go.id/Publikasi/Berita-Pertanahan/ptsl-program-unggulan-kantah-oku-66781>, [Sriwijaya Post, Hal 8 | Kamis, 23 Februari 2017]);

<sup>56</sup> Menurut Kepala Seksi Infrastruktur, wawancara pada hari Senin, tanggal 29 Mei 2017, dikatakan bahwa pelaksanaan pengukuran terkendala adanya kewajiban *Contradiktur delimitasi*, karena pelaksanaan penerapannya sulit diprediksi; seharusnya penetapan CD dapat dilakukan begitu tetangga setuju dan ditunjukkan patok, ditetapkan dengan bukti tandatangan pada DI 201 halaman 1, baru dilakukan pengukuran. Demikian juga karena pemiliknya &/ pemilik sebelah umumnya pekerja, sehingga sulit diharap kehadirannya; Tergantung karakter tetangga; untuk apa saya datang (tanda tangan), orang saya tidak mohon (sertipikat); Penggunaan tanah pekarangan kosong/sawah/tegal (sementara ditinggalkan pemilik), sehingga sulit mencari informasi pemiliknya siapa, alamatnya;

didasarkan pada prinsip kesepakatan pemilik tanah dengan pemilik tanah yang berbatasan.

Setelah diadakan penunjukan batas, dilanjutkan dengan pemasangan tanda batas oleh pemilik tanah pada setiap sudut batas tanah. Berdasarkan hasil observasi peneliti di lapangan dan juga wawancara dengan Satgas Fisik serta perangkat kelurahan, ternyata masih banyak patok tanda batas yang belum dan atau tidak dipasang sampai selesainya proses pengukuran. Tanda/patok bidang tanah sebagian menggunakan cat (pilek warna merah/orange) karena berupa tembok<sup>57</sup> (lihat Gambar 8). Jadi yang dijadikan batas bidang tanah hanya perkiraan dari Ketua RT dan masyarakat pemilik tanah. Demikian juga dalam pengukuran, pihak ASK (dalam PTSL)<sup>58</sup> dapat menetapkan batas karena alasan percepatan. Menurut peneliti, penetapan batas bidang tanah oleh ASK dengan alasan percepatan, tidak sejalan dengan ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya, sehingga potensi terjadi kesalahan prosedur penetapan batas bidang tanah. Hal tersebut dapat dijadikan tolak ukur bagaimana kualitas produk adjudikasi ini dapat memenuhi standar.

Berdasarkan Pasal 54 ayat (1) PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, salah satu tugas Satgas Pengukuran yaitu menetapkan batas bidang tanah dalam hal satgas adalah pegawai BPN, sedang dalam ayat (2) tugas Satgas pengumpul data yuridis, adalah melakukan pemeriksaan bidang-bidang tanah dan menetapkan batas-batasnya. Dapat diketahui bahwa penetapan batas merupakan tugas Pemerintah (dalam hal ini BPN) yang dapat didelegasikan pada petugas ukur (jika PNS) atau didelegasikan kepada Satgas Yuridis. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 57 PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 yaitu sebelum pelaksanaan pengukuran bidang-bidang tanah, terlebih dahulu dilakukan penetapan batas-batas bidang tanah. Apabila pengukuran bidang-bidang tanah dilaksanakan oleh pegawai BPN, penetapan batas dilakukan oleh

---

<sup>57</sup> Wawancara dengan Plt. Sekretaris Kelurahan Serua Indah dan Warga pada hari Rabu, tanggal 31 Mei 2017;

<sup>58</sup> Menurut Kepala Seksi Infrastruktur, pihak ASK dapat menetapkan batas (CD) karena percepatan; wawancara pada hari Senin, tanggal 29 Mei 2017;

Satgas pengukuran dan pemetaan atas nama Ketua Panitia Ajudikasi. Sedangkan apabila pengukuran bidang-bidang tanah dilaksanakan oleh pihak ketiga, penetapan batas bidang tanah dilaksanakan oleh Satgas Pengumpul Data Yuridis atas nama Panitia Ajudikasi.

Agar target percepatan tercapai sekaligus tetap dapat menjaga kualitas produk (kepastian hukum) kepemilikan tanah sebagai tujuan (utama) pendaftaran tanah itu sendiri dapat tercapai, maka pelaksanaan pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat. Pelaksanaan pendaftaran tanah yang teliti dan cermat diharapkan akan membawa keuntungan dalam hal menyediakan tingkat keamanan yang tinggi, merupakan intisari pendaftaran. Kecermatan diperlukan agar pelaksanaan pendaftaran dapat efektif. Suatu pendaftaran yang tidak teliti (tidak cermat, ceroboh) tidak ada gunanya walaupun dilakukan secara cepat. Ketelitian dan kecermatan lebih penting (diutamakan) dalam pendaftaran tanah daripada pelaksanaannya yang cepat.

Di atas telah dijelaskan bahwa pencatatan atau pendaftaran tanah merupakan salah satu alat bantu untuk mengadministrasikan bidang-bidang tanah untuk berbagai keperluan. Oleh karena itu, pelaksanaan pendaftaran tanah akan terkait dengan cara merekam bagian-bagian dari tanah tersebut tergantung pada tujuan pendaftaran tanah. Tujuan pendaftaran sebagaimana Pasal 3 huruf a PP 24/1997 merupakan tujuan utama pendaftaran yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA sehingga pendaftaran tanah harus dilaksanakan berdasarkan asas aman. Untuk memperoleh data yang valid dan aman dilakukan kegiatan penelitian melalui pengukuran dan pemetaan bidang tanah serta kegiatan adjudikasi dalam pendaftaran tanah pertama merupakan prosedur yang prosesnya dilakukan guna pemberian status hukum atas bidang-bidang tanah. Tugas adjudikasi merupakan tugas lembaga peradilan yakni memberikan keputusan, namun dalam pendaftaran tanah di Indonesia diberikan kepada tugas eksekutif (Pemerintah/ Pejabat Tata Usaha Negara). Tugas ini, disamping tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal

bukti yang ada, juga adalah tugas justifikasi yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah diteliti.

Menurut Pasal 6 PP No. 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa penyelenggara pendaftaran tanah oleh BPN, yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Kepala Kantor Pertanahan dan dapat dibantu oleh PPAT dan Pejabat Lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Yang dimaksud dengan kegiatan-kegiatan tertentu yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Pejabat lain, misalnya adalah kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametri, dll. Berdasar ketentuan tersebut, maka Pasal 1 angka 7 Permen ATR/KBPN No. 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi, Menteri dapat mendelegasikan kepada Surveyor Kadaster<sup>59</sup> dan Asisten Surveyor Kadaster<sup>60</sup> guna membantu penyelenggaraan survei, pemetaan dan pengolahan data dan informasi goespial dalam rangka percepatan pendaftaran tanah dan pelayanan serta kegiatan pertanahan lain. Terhadap pendelegasian dimaksud, jika dicermati lebih seksama timbul suatu pertanyaan, apakah guna mengejar percepatan pendaftaran tanah, pihak SK dan ASK juga diberi kewenangan dalam penetapan batas bidang tanah?

Pasal 18 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 19 ayat (2) PMNA/Ka BPN No. 3 Tahun 1997 menentukan bahwa penetapan batas bidang tanah, dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis, berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak dan sedapat mungkin disetujui oleh para

---

<sup>59</sup> Surveyor Kadaster merupakan seorang yang mempunyai keahlian dan ketrampilan dalam menyelenggarakan proses survei dan pemetaan pertanahan dalam rangka pendaftaran tanah di bawah supervisi seorang Surveyor Kadaster dan bertanggungjawab mutlak atas data survei dan pemetaan yang dihasilkan (Pasal 1 angka 5 Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2016).

<sup>60</sup> Asisten Surveyor Kadaster adalah seorang yang mempunyai ketrampilan dalam menyelenggarakan proses survei dan pemetaan pertanahan dalam rangka pendaftaran tanah dan bertanggung jawab mutlak dihadapan hukum atas data survei dan pemetaan yang dihasilkannya (Pasal 1 angka 6 Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2016).

pemegang hak atas tanah yang berbatasan. Selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (5) PMNA/Ka BPN No. 3 Tahun 1997, mengamanatkan penetapan batas dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (daftar isian 201). Berdasarkan Bab 5, angka 1 Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah, yang mengatur Penetapan Batas Bidang Tanah, menentukan bahwa prinsip dasar penunjukan batas-batas bidang tanah dan pemasangan tanda batas dilakukan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya, dan berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah atau kuasanya dari bidang tanah yang berbatasan. Selanjutnya berdasar penunjukan batas tersebut, Pengumpul Data Fisik (jika dari pegawai BPN) menetapkan batas tersebut yang dituangkan dalam daftar isian 201. Sedangkan jika Pengumpul Data Fisik bukan pegawai BPN, maka penetapan batas tidak dilakukan oleh Pengumpul Data Fisik tetapi oleh Satgas Pengumpul Data Yuridis atas nama Panitia Ajudikasi dan penetapan batas yang dilakukan oleh Satgas Pengumpul Data Yuridis dituangkan dalam daftar isian 201. Hal ini semakin menguatkan argumentasi bahwa yang berwenang menetapkan batas-batas bidang tanah adalah Pemerintah yang dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan dapat didelegasikan pada petugas ukur (PNS) atau Ketua Panitia Ajudikasi yang dapat didelegasikan pada Satgas Yuridis (PNS). Kewenangan penetapan batas bidang-bidang tanah menurut hukum positif pendaftaran tanah di Indonesia tidak pernah didelegasikan pada pihak swasta (SK dan atau ASK).

#### 5. Pemeriksaan Berkas Secara Formal

Dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) PP No. 10 Tahun 1961 ditentukan bahwa sebelum bidang tanah diukur, terlebih dahulu diadakan penyelidikan riwayat tanah dan penetapan batas-batasnya, dijalankan oleh suatu Panitia yang dibentuk oleh Menteri. Menurut Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa: "Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran

tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya”. Tugas untuk memperoleh alat-alat bukti mengenai adanya hak yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya, dilakukan oleh Panitia Pemeriksa Tanah berdasar Peraturan Kepala BPN No. 7 Tahun 2007. Dalam pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data yuridis ini akan dicermati mengenai asal Ketua dan anggota Satgas Yuridis serta tugas-tugas Satgas Yuridis sebagaimana uraian berikut.

a. Kajian asal Ketua dan anggota Satgas Yuridis

Data yuridis sebagai hasil penyelidikan riwayat tanah merupakan informasi penting karena menjadi dasar pertimbangan dalam menetapkan atau menolak untuk menetapkan hak, maka perlu memperhatikan petugas pelaksana dan proses penyelidikan riwayat tanah agar tidak menyimpang dari asas aman yang diamanatkan Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997. Asas aman dimaksud untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti<sup>61</sup> dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum. Praktek yang terjadi di lapangan diperoleh gambaran ketidak-keseragaman mengenai penelitian riwayat tanah.

Uraian di atas dapat diketahui bahwa Ketua Satgas Yuridis sebagian berasal dari Analisis Permohonan Hak dan Pendaftaran Tanah dan sebagian lagi berasal dari Pengadministrasi Umum. Dalam hal ketua berasal dari Analisis Permohonan Hak dan

---

<sup>61</sup> Menurut Kadi (Satgas Yuridis), wawancara pada hari Senin, tanggal 29 Mei 2017; Guna mencari aman, penelitian dilakukan secara bertingkat: ada SPPT dan dilihat faktanya (ada rumah) tinggal walau kecil-kecil; catatan: bekerja dengan hati-hati, karena tanggung jawab seumur hidup. Penelusuran riwayat tanah sejak tahun 1960 sangat sulit, maka acuannya pertama, buku letter C serta fakta (penguasaan fisik) serta surat-surat yang dimiliki; Ingat: “apa yang kita kerjakan, akan kembali ke kita. Artinya, jika unsur ketelitian dilakukan, sehingga berpotensi kita aman. Sebaliknya, jika kita sembrono, berpotensi sering dipanggil. Walaupun ada edaran, tetapi pelaksanaan tetap memperhatikan faktor ketelitian”;

Pendaftaran Tanah, maka kemampuan dalam penelitian riwayat tanah tentu tidak perlu diragukan lagi. Akan berbeda halnya terhadap Ketua yang berasal dari Pengadministrasi Umum, yang dalam kesehariannya melaksanakan tugas-tugas ketatausahaan, maka untuk dapat dan mampu melakukan penelitian riwayat tanah perlu pelatihan terkait aspek-aspek hubungan hukum pertanahan, kebijakan di bidang pengaturan penguasaan tanah serta kebijakan di bidang penatagunaan tanah dan tata ruang. Demikian juga halnya dengan anggota Satgas Yuridis sebanyak 41 orang yang semuanya merupakan PTT, agar kemampuan dalam hal pengenalan alat-alat bukti pemilikan dan atau penguasaan tanah serta bentuk-bentuk hubungan hukum, dan perolehan hak atas tanah dapat dikuasai harus diawali dengan pelatihan penelitian riwayat tanah.

Untuk dapat melakukan penyelidikan riwayat tanah dengan teliti dan cermat seyogyanya Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Satgas Yuridis mempunyai keahlian atau kompetensi<sup>62</sup> di bidang hukum pertanahan dan pendaftaran tanah serta mempunyai pengalaman dengan waktu yang relatif lama untuk dapat melaksanakan tugas secara professional<sup>63</sup>. Pelaksana PTSL seharusnya mempunyai ketrampilan manajerial dan kemampuan intelektual konsep dan aturan di bidang pendaftaran tanah yang cukup memadai guna diaplikasikan dalam penelitian dan analisis riwayat tanah. Proses penelitian riwayat tanah ini perlu memperoleh perhatian yang serius karena kualitas jaminan kepastian hukum sangat tergantung dari kualitas penelitian riwayat tanah yang dilakukan.

b. Tugas Panitia mengarah pada aspek formalitas administratif

Berdasarkan Pasal 12 PP No. 24 Tahun 1997, dalam

---

<sup>62</sup> Misalnya pengertian kompetensi dosen adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan dan perilaku yg harus dimiliki, dihayati dan dikuasai oleh dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalan;

<sup>63</sup> Profesional adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi;

kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, serta pembuktian hak. Apa dan bagaimana melakukan pembuktian pemilikan/ penguasaan tanah diatur dalam Pasal 23 mengenai pembuktian hak baru serta Pasal 24 mengenai pembuktian hak lama atas tanah. Pasal 23 PP ini menentukan, untuk keperluan pendaftaran hak, maka terhadap hak atas tanah baru dibuktikan dengan Penetapan Pejabat yang berwenang mengenai pemberian hak atas tanah Negara. Pasal 24 PP ini ditindaklanjuti Pasal 59 dan Pasal 60 PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, mengatur pembuktian hak lama, yaitu hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak.

Selanjutnya, bagaimana cara memperoleh bukti-bukti dimaksud diatur dalam Pasal 25 PP ini, yaitu dalam rangka menilai kebenaran alat bukti sebagaimana dimaksud dilakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis. Tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi selanjutnya diatur dalam Pasal 52 PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 antara lain: mengumpulkan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah serta menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah. Tugas dimaksud secara operasional didelegasikan kepada Satgas Puldadis. Pasal 54 PMNA/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 menegaskan bahwa tugas Satgas Puldadis, antara lain: melakukan pemeriksaan bidang-



bidang tanah dan menetapkan batas-batasnya, melakukan penyelidikan riwayat tanah dan menarik surat-surat bukti pemilikan atau penguasaan tanah yang asli. Untuk menilai kebenaran keterangan saksi-saksi atau keterangan yang bersangkutan, berdasar Pasal 60 PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 Panitia Ajudikasi dapat: a) mencari keterangan tambahan dari masyarakat yang berada di sekitar bidang tanah tersebut yang dapat digunakan untuk memperkuat kesaksian atau keterangan mengenai pembuktian kepemilikan tanah tersebut; b) meminta keterangan tambahan dari masyarakat yang diperkirakan dapat mengetahui riwayat kepemilikan tanah dengan melihat usia dan lamanya bertempat tinggal pada daerah tersebut, serta c) melihat keadaan bidang tanah di lokasi untuk mengetahui apakah yang bersangkutan secara fisik menguasai tanah atau digunakan pihak lain dengan seizin yang bersangkutan, dan selain itu dapat menilai bangunan dan tanaman yang ada dan mungkin dapat digunakan sebagai petunjuk untuk pembuktian kepemilikan seseorang atas bidang tanah.

Di satu sisi tugas berat Satgas Puldadis yaitu melakukan penelitian, penyelidikan lapangan dan menilai dokumen kepemilikan secara cermat dan teliti guna memperoleh kepastian dan keyakinan pemilikan atau penguasaan tanah sebelum ditetapkan haknya, namun di sisi lain terdapat target terselesaikannya sertipikat dalam jumlah tertentu dalam waktu yang cepat, diduga berimplikasi pada kecenderungan pengabaian aspek ketelitian dan keamanan. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan dalam Permen ATR/KBPN No. 12 Tahun 2017 yang mengatur bagaimana cara membuktikan pemilikan/penguasaan hak antara lain:

- Pasal 3 ayat (4), yaitu tahapan pelaksanaan PTSL meliputi:  
..... e) pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah; f) pemeriksaan tanah; g) pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pembuktian hak;.....dst.
- Pasal 13, Satgas Yuridis mempunyai tugas: a) melaksanakan pengumpulan Data Yuridis bidang tanah; b) melakukan

pemeriksaan bidang-bidang tanah; dan c) melakukan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah.

- Pasal 14, Puldadis dilaksanakan melalui kegiatan pengumpulan dan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah dengan menggunakan formulir isian inventarisasi dan identifikasi peserta PTSL, hasilnya dibuat dalam bentuk Rekapitulasi Data Isian Inventarisasi dan Identifikasi PTSL.
- Pasal 16, Pemeriksaan tanah dilakukan untuk memastikan keterangan yang tertuang di dalam data fisik dan data yuridis sesuai dengan keadaan di lapangan. Pemeriksaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:
  - a) menggali informasi mengenai kesesuaian nama dan profesi peserta Ajudikasi PTSL; dan b) membandingkan kesesuaian antara keterangan yang tertera di dalam formulir isian inventarisasi dan dokumen/data yuridis dengan kondisi penguasaan dan penggunaan tanah tersebut, serta kesesuaian letak, batas dan luas yang tertuang dalam data fisik yaitu Peta Bidang Tanah, dan data fisik lainnya apabila diperlukan, dengan kenyataan di lapangan.
- Pasal 21 ayat (3), Kebenaran materiil Data Fisik dan Data Yuridis sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemohon/pemilik/peserta ajudikasi.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah masyarakat di Kota Tangerang Selatan, diselenggarakan PTSL yang meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah serta kegiatan pendaftaran haknya pada buku tanah. Dengan didaftarkannya bidang tanah pada buku tanah dapat dikatakan sudah menjamin kepastian menyangkut obyek, subyek, dan status/hak atas tanahnya. Ini berarti sebelum bidang tanah (tanah hak) dimaksud didaftar (dalam buku tanah) perlu dilakukan pemastian letak dan batas-batas bidang tanah, pemilik tanah serta jenis hubungan hukumnya melalui penelitian atau penyelidikan riwayat tanah. Sebagai upaya untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum, dalam setiap proses penetapan hak atas tanah dilakukan penelitian yang mencakup subyek hak, jenis hak, cara perolehan (alas hak),

penggunaan/pemanfaatan, letak dan batas tanah.

Penelitian<sup>64</sup> atau penyelidikan<sup>65</sup> riwayat tanah dan penetapan batas-batas bidang tanah ditugaskan pada suatu panitia yang dibentuk (atau pejabat yang ditunjuk) yaitu Panitia Ajudikasi<sup>66</sup> dalam pendaftaran tanah sistematis, sedangkan dalam pendaftaran tanah secara sporadis oleh Panitia Pemeriksa Tanah (Panitia A)<sup>67</sup>. Menurut Pasal 6 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tugas Panitia A antara lain: a) mengadakan pemeriksaan terhadap kelengkapan berkas

---

<sup>64</sup> Penelitian diartikan sebagai cara pengamatan dan mempunyai tujuan untuk mencari jawaban permasalahan atau proses penemuan. Penelitian adalah proses ilmiah yang mencakup sifat formal dan intensif. Karakter formal dan intensif karena mereka terikat dengan aturan, urutan, maupun cara penyajiannya agar memperoleh hasil yang diakui dan bermanfaat bagi kehidupan manusia. Intensif dengan menerapkan ketelitian dan ketepatan dalam melakukan proses penelitian agar memperoleh hasil yang dapat dipertanggung jawabkan, memecahkan problem melalui hubungan sebab dan akibat, dapat diulang kembali dengan cara yang sama dan hasil sama. <http://ridwanaz.com/umum/bahasa/pengertian-penelitian-definisi-penelitian-adalah/> diunduh 26 September 2017;

<sup>65</sup> Berdasar ketentuan Pasal 1 (5) KUHAP: “Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam UU ini”; Sedangkan penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik dalam hal atau menurut cara yang diatur dalam UU ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya (Pasal 1 (2) KUHAP);

<sup>66</sup> Pasal 52 huruf c PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 menentukan bahwa tugas Panitia Ajudikasi antara lain menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah. Dalam menjalankan tugas dimaksud Panitia dibantu oleh Wakil Ketua II (Pasal 53 ayat 3) dan Satgas Pengumpul data yuridis (Pasal 54 ayat 2) guna melakukan penyelidikan riwayat tanah dan menarik surat-surat bukti pemilikan atau penguasaan tanah yang asli.

<sup>67</sup> Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah, dinyatakan bahwa Panitia Pemeriksaan Tanah A yang selanjutnya disebut “Panitia A” adalah panitia yang bertugas melaksanakan pemeriksaan, penelitian dan pengkajian data fisik maupun data yuridis baik di lapangan maupun di kantor dalam rangka penyelesaian permohonan pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara, Hak Pengelolaan dan permohonan pengakuan hak atas tanah.

permohonan pemberian HM, HGB, HP, Hak Pengelolaan, dan permohonan pengakuan hak atas tanah; b) mengadakan penelitian dan pengkajian mengenai status tanah, riwayat tanah dan hubungan hukum antara tanah yang dimohon dengan pemohon serta kepentingan lainnya; c) mengadakan penelitian dan peninjauan fisik atas tanah yang dimohon mengenai penguasaan, penggunaan/ keadaan tanah serta batas-batas bidang tanah yang dimohon; d) mengumpulkan keterangan/penjelasan dari para pemilik tanah yang berbatasan; maupun e) meneliti kesesuaian penggunaan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat. Sedangkan menurut Pasal 59, untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan, yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada Panitia Ajudikasi.

Penyelidikan riwayat tanah merupakan serangkaian tindakan Panitia untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa dan atau perbuatan hukum guna menentukan dapat atau tidaknya ditegaskan atau diakui kepemilikan/penguasaan tanah dalam hal merupakan hak lama atau diberikan haknya jika merupakan tanah negara. Untuk itu, Panitia melakukan serangkaian cara (yang diatur dalam peraturan perundangan), untuk mencari serta mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu membuat terang tentang peristiwa atau perbuatan hukum yang terjadi dan guna menentukan kepemilikan atau penguasaan tanahnya.

Adapun jenis-jenis alat bukti pemilikan/penguasaan tanah yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 adalah berupa: a) Bukti pemilikan/penguasaan hak baru (yang berasal dari TN) diatur dalam Pasal 23; b) Bukti pemilikan/penguasaan hak lama (yang berasal dari adat) diatur dalam Pasal 24; serta c) Bukti peralihan diatur dalam Pasal 37.

Sebagai dasar penerbitan hak atas tanah adalah dokumen berupa keterangan riwayat tanah untuk menentukan penguasaan berturut-turut selama 20 (dua puluh) tahun dan keterangan penguasaan tanah oleh pemohon hak. Kepastian hukum sertipikat hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari proses dan mekanisme penerbitan sertipikat tersebut termasuk dalam hal ini adalah penilaian<sup>68</sup> kebenaran subjek yang akan diberikan hak dan keabsahan dan kebenaran dokumen dasar penerbitan sertipikat. Ketidakhati-hatian dalam melakukan penyelidikan riwayat tanah guna mencari dan mengumpulkan bukti/dokumen serta penilaiannya dapat menimbulkan masalah dalam penentuan status tanah merupakan hal yang sangat penting karena kekeliruan menentukan status tanah akan menyebabkan kekeliruan dalam pendaftaran hak. Oleh karena itu peran Panitia dan atau Satgas Yuridis (termasuk Puldadis) menjadi sangat urgen untuk menentukan kebenaran status tanah yang ada di lokasi PTSL.

Kegiatan adjudikasi dalam pendaftaran tanah yang pertama kali merupakan prosedur yang dilakukan guna pemberian status hukum atas tanah yang dimiliki oleh pemilik yang berwenang. Tugas adjudikasi yang dilakukan oleh Panitia guna memberikan keputusan valid dan tepat. Untuk itu, tugas adjudikasi disamping tugas investigasi dengan meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga adalah tugas justifikasi yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah diteliti. Dengan kata lain, Panitia Adjudikasi sebagai pelaksana pendaftaran tanah akan meneliti kebenaran bahwa data-data yuridis awal yang dimiliki oleh pemegang tanah. Data hasil lapangan selanjutnya diolah, diverifikasi, dianalisis untuk memperoleh kebenaran/keyakinan informasi. Data fisik dan

---

<sup>68</sup> Penilaian adalah merupakan serangkaian proses yang dilakukan secara sistematis yang meliputi pengumpulan informasi (angka, deskripsi verbal), analisis, interpretasi informasi untuk mengambil suatu keputusan. Tugas penilaian terhadap sesuatu mengandung kegiatan investigasi dengan tahapan: perencanaan, pengumpulan data, pengolahan data, dan penyajian data;

data yuridis dihubungkan untuk mengetahui apa kaitannya antara subyek hak, obyek serta hubungan hukumnya. Dengan proses pengolahan ini, diperoleh keyakinan tentang pemilik tanah, letak, batas, luas serta apa kewenangan pemilik atau yang menguasai bidang tanah. Setelah kebenaran bukti-bukti diperiksa dengan seksama kemudian diakui, ditetapkan dan disahkan oleh tim adjudikasi sebagai alat bukti awal untuk dijadikan sebagai bukti yang sah, sebagai dasar pemberian hak atau untuk dapat didaftarkan haknya.

Tugas adjudikasi ini sangat mendukung dalam percepatan pendaftaran tanah jika diaktifkan. Peranan Panitia sangat aktif untuk meneliti kebenaran dari surat-surat yang diajukan. Apabila Panitia menganggap bukti yang diteliti telah dinyatakan sah sebagai alat bukti lalu ditetapkan dan diputuskan oleh panitia sebagai bukti awal untuk dimajukan dalam memperoleh hak atas tanah. Adjudikasi di samping tugas membuat rekomendasi, juga menetapkan (menjustifikasi atau melegalisasi) bukti sehingga dapat dilanjutkan untuk didaftar haknya. Sebagai pejabat yang mempunyai kewenangan<sup>69</sup> untuk memutuskan/menetapkan perolehan kepemilikan tanah maka perlu dilakukan penelitian atau penyelidikan riwayat tanah berdasarkan informasi dari dokumen-dokumen alat bukti kepemilikan, pemeriksaan fakta-fakta di lapangan maupun melalui keterangan-keterangan dari saksi-saksi yang terkait. Hanya saja, jika dicermati dari ketentuan dalam peraturan pelaksanaan PTSL, menurut peneliti terkesan tugas Panitia Adjudikasi yang seharusnya mempunyai kewenangan untuk melakukan penelitian riwayat tanah, semakin diarahkan hanya untuk melakukan kegiatan pengumpulan dan memeriksa kebenaran formal<sup>70</sup> dokumen kepemilikan, tidak lagi bertugas meneliti kebenaran materil pemilikan/penguasaan tanah.

---

<sup>69</sup> Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”, Indroharto. 1993. Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Harapan : Jakarta . Hlm. 90

<sup>70</sup> Berdasar Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017, tugas Panitia Adjudikasi PTSL adalah: .....; b) mengumpulkan Data Fisik dan

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, terlihat tugas Panitia Ajudikasi PTSL adalah mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah, memberikan asistensi kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan, memeriksa kebenaran formal data fisik dan data yuridis alat bukti pemilikan/penguasaan tanah, mengumumkan dan mengesahkan hasil pengumuman yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak, serta supervisi pelaksanaan dan hasil pekerjaan Satgas Yuridis. Dengan demikian terjadi “*degradasi*” tugas Panitia dari menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan/penguasaan tanah menjadi hanya memberikan asistensi kelengkapan berkas, memeriksa kebenaran formal data fisik dan data yuridis alat bukti pemilikan/penguasaan tanah.

c. Satgas Yuridis sebagai Pemeriksa berkas

Berdasarkan Pasal 5 Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan Nomor 23/KEP.36.07/I/2017, Panitia dibantu oleh Satgas Yuridis dengan tugas antara lain yaitu: pengumpulan data yuridis bidang tanah, melakukan pemeriksaan bidang-bidang tanah, melakukan penyelidikan

---

dokumen asli Data Yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya; c) memberikan asistensi terhadap kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d) memeriksa kebenaran formal Data Fisik dan data Yuridis alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah; .....dst. Selanjutnya menurut Pasal 13 ayat (2) Peraturan ini, Satgas Yuridis mempunyai tugas antara lain melaksanakan pengumpulan data yuridis, pemeriksaan bidang-bidang tanah, maupun pemeriksaan riwayat kepemilikan. Pasal 16 Peraturan ini menentukan bahwa pemeriksaan tanah dilakukan untuk memastikan keterangan yang tertuang di dalam data fisik dan data yuridis sesuai dengan keadaan di lapangan, dilakukan dengan cara: a) menggali informasi mengenai kesesuaian nama dan profesi peserta Ajudikasi PTSL; dan b) membandingkan kesesuaian antara keterangan yang tertera di dalam formulir isian inventarisasi dan dokumen/data yuridis dengan kondisi penguasaan dan penggunaan tanah tersebut, serta kesesuaian letak, batas dan luas yang tertuang dalam data fisik yaitu Peta Bidang Tanah, dan data fisik lainnya apabila diperlukan, dengan kenyataan di lapangan.

riwayat kepemilikan tanah, membuat daftar bidang-bidang tanah, menyiapkan pengumuman mengenai data fisik dan data yuridis bidang tanah, dst. Sedang berdasar Diktum Keempat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan Nomor 35/KEP.36.07/II/2017 junto Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan Nomor 47/KEP.36.07/IV/2017, tugas Satgas Yuridis<sup>71</sup> antara lain yaitu: pengumpulan data yuridis bidang tanah, melakukan pemeriksaan bidang-bidang tanah, melakukan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah, membuat daftar bidang-bidang tanah, dst.

Berdasarkan uraian di atas, telah dijelaskan bahwa semua anggota Satgas Yuridis merupakan PTT, yang latar belakang pendidikannya tamatan SMA, patut untuk dipertanyakan kemampuan dalam penelitian. Menurut peneliti, seharusnya sebelum kegiatan lapangan dilakukan pelatihan penyelidikan riwayat tanah agar pemahamannya tentang subyek hak, hubungan hukum, peristiwa hukum atau perbuatan hukum tentang tanah serta alat-alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah lebih dipahami sehingga aspek jaminan kepastian hukum sertipikat dapat terwujud sesuai dengan harapan.

Memang pelaksanaan pendaftaran tanah sebelum UUPA menggunakan sistem pendaftaran stelsel negatif, maka pencatatan dalam akta (*Registration of Deeds*) oleh Instansi Pemerintah yaitu *Baljuw* (Hakim) dan *Scheepen* (Pegawai Pemerintahan Kota) yang kemudian diganti oleh Pejabat Balik Nama, yang didahului dengan kegiatan pengukuran oleh juru ukur Pemerintah (di bawah Dewan *Heemareden*), memang tanpa ada kegiatan pemeriksaan/penelitian riwayat tanah. Namun, dengan berlakunya UUPA pendaftaran tanah tetap

---

<sup>71</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 19 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang PTSL, yang dimaksud dengan Pengumpul dan Pemeriksa Data Yuridis adalah petugas yang melaksanakan kegiatan pemeriksaan, *penelitian*, pengkajian dan pengumpulan data yuridis bidang tanah;



diselenggarakan oleh Pemerintah<sup>72</sup> (dalam hal ini Kementerian ATR/BPN) dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum, sehingga menggunakan sistem publikasi “negatif tendensi positif” dengan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti hak yang kuat. Implikasinya, selain dilakukan pengukuran bidang tanah secara teliti dan cermat, pendaftaran menggunakan sistem pendaftaran hak (*Registration of Titles*), sebagaimana Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA.

Konstruksi pilihan kebijakan hukum pendaftaran hak pada stelsel publisitas negatif berunsur positif berimplikasi terhadap pemenuhan prinsip jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah sesuai asas aman, mutahir dan terbuka. Guna dapat menghasilkan produk sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan yang bersifat kuat, pemenuhan asas akurasi yang tinggi dalam kegiatan penelitian data fisik dan data yuridis harus menjadi prioritas utama dalam PTSL. Yang penting data yang dicatat/ditulis pada pendaftaran tanah adalah data yang akurat, bebas dari kesalahan ketik, dan atau kesalahan dalam pendataan baik data fisik maupun data yuridis.

Dalam sistem ini, akurasi produk sertipikat tanah dan pertanggungjawaban dari negara akan menumbuhkan kinerja yang tidak asal-asalan (minimalisir kesalahan), melalui kepedulian akan penelitian guna melacak rangkaian hak-hak yang ada secara valid. Dengan mengacu pada sistem *Torrens*<sup>73</sup> dalam pendaftaran hak wajib dilakukan penelitian/peyelidikan riwayat tanah (Pengadilan Tanah atau *adjudication*) oleh Tim Peneliti Warkah. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah

---

<sup>72</sup> Ketentuan menimbang huruf b PP No. 24/1997: "bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan";

<sup>73</sup> Simpson, S. Rostow; *Land Law and Registration*, Cambridge University of London terjemahan, Departemen Dalam Negeri, 1981.

berdasar PP 10 Tahun 1961, Tim/Panitia<sup>74</sup> ini disebut Panitia Desa, diubah menjadi Panitia Pemeriksaan Tanah berdasarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007 (sebagai pengganti Keputusan Kepala BPN Nomor 12 Tahun 1992), yang kegiatannya meliputi: a) Penelitian fisik<sup>75</sup> di lapangan oleh anggota (yang ditunjuk) terkait status tanah, riwayat tanah, hubungan hukum, kepentingan pihak lain termasuk beban-beban dan pembatasan atas tanah seperti aspek penatagunaan tanah dan aspek Landreform, yang hasilnya dibuat dalam Berita Acara Lapang. b) Selanjutnya berdasar dokumen permohonan, data hasil pengukuran dan Berita Acara Lapang, dilakukan sidang oleh Panitia yang hasilnya dibuat dalam Risalah Pemeriksaan Tanah, sebagai dasar penetapan hak, penegasan hak atau pengakuan hak oleh Kepala Kantor Pertanahan. Berikutnya, berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, dalam

---

<sup>74</sup> Dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) PP No. 10/1961 ditentukan bahwa sebelum bidang tanah diukur, terlebih dahulu diadakan penyelidikan riwayat tanah dan penetapan batas-batasnya. Pekerjaan tersebut dijalankan oleh suatu Panitia yang dibentuk oleh Menteri. Sedangkan menurut Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997: "Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebani". Pekerjaan untuk memperoleh alat-alat bukti mengenai adanya hak yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebani, dilakukan oleh Panitia Pemeriksa Tanah berdasar Peraturan Kepala BPN No. 7 Tahun 2007;

<sup>75</sup> Pasal 17 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa: "Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan". Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) PP ini menentukan bahwa penetapan batas bidang tanah, dilakukan oleh Panitia Ajudikasi (dalam pendaftaran tanah secara sistematis) atau oleh Kepala Kantor Pertanahan (dalam pendaftaran tanah secara sporadis), berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin disetujui oleh para pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

pendaftaran tanah sistematis kegiatan penyelidikan riwayat tanah dilakukan oleh Panitia Ajudikasi (Puldadis dibantu Satgas Yuridis).

Dalam upaya mewujudkan jaminan kepastian hukum ini mensyaratkan validasi data atau informasi yang tinggi serta mempertimbangkan semua aspek pertanahan terkait secara komprehensif, baik dari aspek teknis, aspek yuridis maupun aspek administratif. Apabila data atau informasi yang dihimpun dan diolah oleh Panitia tidak benar, berarti pertimbangan dan keputusan pejabat kemungkinan besar juga akan keliru. Untuk itu keanggotaan panitia harus memenuhi aspek formal *ex-officio* dari semua unsur pertanahan dalam arti sempit maupun arti luas. Informasi tersebut dapat diperoleh dari Kantor Pertanahan setempat, Kepala Desa, pihak-pihak yang dapat dipercaya (orang-orang tua di desa, tetua adat dan sebagainya) serta pemilik tanah yang bersangkutan. Informasi dimaksud diperlukan guna menilai alat-alat bukti pemilikan/penguasaan tanah yang dapat berupa alat bukti tertulis, bukti tidak tertulis, dan pembuktian melalui pengumuman.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa kegiatan Puldadis hanya melakukan pemeriksaan dokumen yang sudah terkumpul di kelurahan, tidak melakukan verifikasi dan validasi langsung ke lokasi bidang-bidang tanah atau ke pemilik tanah maupun verifikasi pada pemilik tanah yang bersebelahan. Artinya kegiatan Puldadis mengarah pada pemeriksaan administratif berkas secara formal. Dalam pemeriksaan berkas, satgas yuridis menemukan kendala kesulitan menelusuri alur riwayat kepemilikan karena berkas yang tidak lengkap. Peneliti menduga, akibat langsung dari hanya dilakukan pemeriksaan administratif berkas secara formal serta anggota satgas yuridis dari PTT yang tidak mempunyai pengalaman di bidang yuridis, yaitu ternyata berdasarkan hasil pengamatan terhadap berkas permohonan dan pengolahan datanya, ditemukan ketidaksesuaian dalam hal pengisian daftar isian, penulisan riwayat tanah dan alas hak yaitu:

- 1) terdapat 2 kali penyelidikan riwayat tanah oleh Panitia A dan oleh Satgas Yuridis, padahal dalam PTSL tugas dimaksud dilakukan oleh Satgas Yuridis. Hal ini oleh salah satu Panitia Ajudikasi disebut PTSL rasa Prona.
- 2) Berdasarkan surat-surat bukti pemilikan tanah yaitu tidak ada asli bukti tertulis pemilikan awal (hanya bukti pembayaran pajak/SPPT PBB Tahun 2015) dan bukti peralihan hak (akta jual beli dari PPAT), maka:
  - a. bidang tanah dimaksud merupakan tanah milik adat, namun dalam kesimpulan sementara hasil sidang Panitia, status tanahnya disebut Hak Milik dan Tanah Milik Adat. Terkesan Panitia (dan Satgas Yuridis) tidak dapat membedakan antara Hak Milik yang merupakan tanah terdaftar dengan Tanah Milik Adat yang merupakan tanah belum terdaftar. Demikian juga pertimbangan Panitia terhadap tanah dimaksud diusulkan untuk diberikan Hak Milik, mengindikasikan Panitia memaknai tanah dimaksud sebagai tanah negara.
  - b. menurut Pasal 24 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 termasuk alat bukti yang tidak lengkap, namun oleh Panitia dimaknai sebagai alat bukti lengkap. Jika permohonan itu termasuk alat bukti lengkap, seharusnya dalam pertimbangan kesimpulan dan keputusan penetapan hak dilakukan melalui penegasan hak, namun ternyata dalam pertimbangan dilakukan melalui pengakuan hak dan dalam keputusan penetapan tidak dilakukan pilihan antara pengakuan atau penegasan hak.
  - c. oleh karena jual beli yang kedua terjadi tahun 2011, maka sesuai ketentuan Pasal 2 UU No. 21 Tahun 1997 juncto UU No. 20 Tahun 2000 termasuk obyek pajak terhutang, sehingga dokumen permohonan harus dilengkapi dengan bukti pelunasan BPHTB (dalam hal ini bukti Pajak BPHTB Nihil karena nilai jual belinya Rp. 16.750.000).

Dengan demikian, berdasarkan contoh dokumen dimaksud, ternyata Panitia (dan Satgas Yuridis) belum tepat

dalam melakukan analisis status tanah (huruf a), dan belum tepat juga dalam menilai alat bukti (huruf b) yang berimplikasi kurang tepatnya dalam mengambil keputusan penetapan haknya. Semestinya Panitia (dan Satgas Yuridis) melakukan lebih banyak perhatian dan tindakan atas kepastian hukum atas tanah, salah satunya dengan bekerja secara fokus dan professional, sebagaimana pesan Menteri<sup>76</sup>. Untuk itu, Panitia dan Satgas Yuridis harus dapat mengungkapkan duduk kejadian (kondisi/riwayat) pihak yang berkepentingan atas tanah berdasarkan dasar-dasar penguasaan untuk menunjukkan hubungan hukum terhadap bidang tanah secara meyakinkan dan dapat dipercaya kebenarannya.

#### 6. Konsistensi Jangka Waktu Pengumuman

Pendaftaran tanah merupakan hukum agraria administrasi, sehingga Panitia sebagai pejabat yang mempunyai kewenangan dalam menjalankan praktik hukum negara dan mengambil tindakan menetapkan hubungan hukum pemilik dengan bidang tanahnya. Guna mengetahui ada atau tidaknya hubungan hukum dan memperkokoh data yuridis dilakukan penelitian alas hak, sehingga terdapat berkesimpulan bahwa tanah yang dimohon untuk didaftar jelas tanpa keraguan atau diyakini sepenuhnya oleh Panitia dalam menetapkan haknya dan tidak dijumpai ada sengketa kepemilikan. Begitu tanah itu diadministrasikan dengan pemberian bukti haknya tidak ada yang bersengketa lagi dan tidak ada yang keberatan terhadap kepemilikannya. Dalam rangka lebih menguatkan keyakinan dan menemukan kebenaran materiil adanya hubungan hukum pemilik dengan bidang tanah, maka

---

<sup>76</sup> <http://www.bpn.go.id/Publikasi/Siaran-Pers/kunjungan-kerja-menteri-atrkepala-bpn-ke-kupang-67298>. Diunduh 5 September 2017; "Sofyan A. Djalil berharap agar kantor BPN menjadi kantor yang profesional dan pegawainya fokus dalam bekerja. Ia mengakui bahwa citra BPN di masyarakat masih kurang bagus sehingga perlu pembenahan yang menyeluruh. Ia meminta agar seluruh jajaran pegawai di lingkungan Kanwil BPN Provinsi NTT untuk selalu menjaga kualitas pekerjaan dan mengedepankan prinsip kehati-hatian. "Jangan sampai pekerjaan yang dilakukan sekarang meninggalkan bom waktu di kemudian hari,".

kesimpulan sementara Panitia diumumkan selama jangka waktu tertentu.

Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 antara lain mengamanatkan asas pendaftaran yang terbuka, sehingga dalam tatalaksana pendaftaran menggunakan daftar-daftar isian yang terbuka bagi umum serta sebelum didaftarkan haknya wajib dilakukan pengumuman<sup>77</sup>. Konstruksi lembaga pengumuman dalam PTSL dapat dilihat dari dasar hukum serta administrasi pengumuman. *Pertama*, dasar hukum pengumuman tersirat dalam amanah pelaksanaan pendaftaran tanah yaitu dengan dilaksanakan pendaftaran hak oleh otoritas pertanahan. Hal ini berarti otoritas pertanahan baru dapat mendaftarkan hak dalam buku tanah jika sudah ada kepastian subyek, obyek dan status tanah. Guna memperoleh kepastian dan keyakinan tersebut, dilakukan penyelidikan riwayat tanah, serta guna mendukung keyakinan kepemilikan maka hasil penyelidikan riwayat tanah harus dipublikasikan. Secara operasional ketentuan publikasi ini diatur dalam Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997. *Kedua*, aspek administrasi pengumuman meliputi penggunaan daftar-daftar isian, tempat pengumuman dan lamanya (durasi) pengumuman. Dalam Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997, telah diatur bahwa dalam pendaftaran tanah sistematis pengumuman dilakukan selama 30 hari (kalender), namun dalam PTSL pengumuman dilakukan selama 14 hari kerja (Pasal 11 Permen ATR/Kepala BPN No. 36 Tahun 2016) diubah menjadi 14 hari kalender (Pasal 21 Permen ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017). Perbedaan durasi pengumuman yaitu 30 hari

---

<sup>77</sup> Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997, menentukan bahwa: (1) Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara Sporadik serta di tempat lain yang dianggap perlu.

menurut PP dan 14 hari menurut Permen ATR/Kepala BPN ini, berpotensi mengakibatkan perbedaan penafsiran dan perdebatan dikalangan akademis yaitu sebuah peraturan pelaksanaan (Permen ATR/Kepala BPN) yang tidak sejalan dengan Peraturan Pemerintah. Apakah peraturan pelaksanaan dapat menyimpangi sebuah peraturan yang lebih tinggi.

Agar target percepatan tercapai sekaligus tetap dapat menjaga kualitas produk (kepastian hukum) kepemilikan tanah sebagai tujuan (utama) pendaftaran tanah dapat tercapai, maka pelaksanaan pendaftaran tanah selain perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, penting juga konsisten dalam penerapan peraturan pelaksanaannya. Pelaksanaan pendaftaran tanah yang konsisten diharapkan akan membawa keuntungan dalam hal mudah dipahami oleh pelaksana dan masyarakat (pemik tanah), diperlukan agar pelaksanaan pendaftaran dapat efektif. Suatu pendaftaran yang tidak konsisten berpotensi menjadi multi tafsir oleh pelaksana atau masyarakat dan tidak akan ada gunanya walaupun dilakukan secara cepat.

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Pelaksanaan PTSL di Kota Tangerang Selatan pada prinsipnya tetap diarahkan agar dapat memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah, sehingga prosedurnya meliputi kegiatan penyiapan (lokasi, panitia dan penyuluhan), dilanjutkan dengan pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis, serta pembukuan dan penerbitan sertifikatnya.

1. Guna dapat memenuhi target 1500 bidang sertifikat yang terselesaikan dengan kondisi keterbatasan waktu dan sumberdaya manusia, terdapat beberapa kebijakan yang dilakukan antara lain:
  - a. Memfokuskan PTSL pada semua kelurahan di Kecamatan Ciputat:
    - 1) Lebih efektif karena kelurahan yang saling berdekatan dan lokasinya masih dekat dengan Kantor Pertanahan Kota Tangerang Selatan;
    - 2) Sudah ada peta foto dan data hasil sensus pertanahan;
    - 3) Pembatasan peserta yaitu terhadap bidang-bidang tanah milik adat yang memenuhi syarat untuk disertipikatkan (K1);
  - b. Pembentukan Panitia (5 Panitia Ajudikasi Percepatan dan 7 Satgas Fisik serta 7 Satgas Yuridis), yang penunjukan Ketuanya dengan pertimbangan:
    - 1) Ketua Panitia, jabatan Struktural eselon IV/V di Kantor Pertanahan;
    - 2) Ketua Satgas Fisik, PNS di bidang pengukuran yang senior;
    - 3) Ketua Satgas Yuridis, PNS di bidang Hubungan Hukum Agraria yang senior;
2. Selain adanya kebijakan tersebut, dalam upaya percepatan pelaksanaan PTSL oleh petugas di lapangan berinisiatif antara lain:



- a. Penetapan batas bidang-bidang tanah dilakukan oleh anggota Satgas Fisik;
  - b. Anggota Satgas Yuridis hanya melakukan verifikasi berkas di kantor kelurahan;
3. Dalam pengolahan data yuridis tidak ada ketegasan apakah dilakukan oleh Panitia A atau Panitia Ajudikasi, serta masih ragu dalam menilai status tanah dan bukti-bukti kepemilikan/pengusaan tanah.

## **B. Saran-Saran**

1. Otoritas pertanahan tetap konsisten melaksanakan PTSL terhadap seluruh obyek bidang-bidang tanah dalam satu desa/kelurahan, agar tersedia data pertanahan secara lengkap;
2. Sebelum Panitia, Satgas Fisik dan Satgas Yuridis ke lapangan perlu dilakukan pelatihan agar mempunyai kesamaan persepsi dalam mengumpulkan, mengolah dan menetapkan ha katas tanahnya;
3. Mengawali kegiatan pengumpulan data fisik dan data yuridis, dilakukan pemasangan tanda batas bidang tanah oleh pemilik secara serentak (terjadwal), kemudian dilanjutkan dengan penetapan batas oleh Satgas dari PNS Kementerian ATR/BPN.
4. Panitia dan Satgas tetap berupaya menjaga kualitas kepastian hukum kepemilikan tanah dengan melakukan penelitian dan penyelidikan riwayat tanah secara teliti dan cermat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, BP Cipta Jaya, Jakarta;
- Anonimous, *Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional RI Tahun 2005-2009*;
- Badan Pertanahan Nasional, 1998, *Petunjuk Teknis Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Materi Pengukuran dan Pemetaan Pendaftaran Tanah*, Jakarta;
- Bambang Triono, tt, *Manajemen Pertanahan, Aspek Hukum*, Jilid III, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta;
- Departemen Dalam Negeri, Dirjen Agraria, tanpa tahun, *Administrasi Tata Pendaftaran Tanah*, Diktat, Jakarta;
- Guntur, dkk, 2009, *Makna Pembatasan Penggunaan Tanah Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah di Provinsi Bali*, Laporan Penelitian, STPN, Yogyakarta;
- Guntur, I Gusti Nyoman, dkk, 2010, *Larasita dan Penguatan Kapasitas Aparat Dan Warga Desa di Pacitan: Batasan dan Kemungkinan*, Laporan Hasil Penelitian, STPN, Yogyakarta;
- Hendriatiningsih S, A. Budiarta dan Andri Hernandi, 2008, *Masyarakat dan Tanah Adat di Bali, Studi Kasus Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali*. Jurnal Socioteknologi Edisi 15 Tahun 7;
- Muchthar Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta;
- Moh. Frans Yoga Sugama, 2012, *Evaluasi Implementasi Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Dalam Hal Jaminan Kepastian Hukum*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan, UI;
- Parlindungan, A.P. 1994, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, cetakan kedua, Mandar Maju, Bandung;
- Saifullah, 2007, *Refleksi Sosiologi Hukum*, Refika Aditama, Bandung;
- Solichin Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta;
- S. Rowton Simpson, 1981, *Land Law and Registration, Chapter 11: Compilation of The Register*, terjemahan, Departemen Dalam Negeri;
- Siti Irene Astuti Dwiningrum, 2011, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta;
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta;
- Sugiyono, 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* Alfabeta CV, Bandung;

### **Peraturan Perundang-undangan:**

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
3. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
4. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

**Publikasi internet:**

<http://mediatataruang.com/kementerian-atrbpn-percepat-program-ptsl-gunakan-peta-kadastral-skala-5000/>, diakses tanggal 17 Februari 2017.