



Konstruksi Hukum Penguasaan Tanah Sebagai Dasar Pemberian Hak Milik: Kajian Terhadap Peraturan PTSL

Muhammad Yusman

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat Jl. Brigjend Hasan Basri Banjarmasin, Indonesia 70123

Corresponding Author: muhammad.yusman@ulm.ac.id

Info Artikel

Direvisi, 20/05/2025

Diterima, 23/07/2025

Dipublikasi, 28/07/2025

Kata Kunci:

Konstruksi Hukum;
Penguasaan dan Hak
Milik atas Tanah;
PTSL

Keywords:

Legal Construction;
Land Tenure and
Property Rights;
PTSL

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menggali konstruksi hukum penguasaan tanah sebagai dasar pemberian hak milik dalam peraturan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia. Penguasaan tanah dan hak milik menjadi fokus sentral dalam hukum agraria Indonesia dan PTSL dianggap sebagai langkah strategis dalam meningkatkan kejelasan status hak atas tanah masyarakat dan pendaftaran hak atas tanah mereka. Penguasaan tanah di Indonesia diatur melalui UU Agraria dan peraturan terkait lainnya, menjadi dasar hukum yang merinci hak-hak atas tanah. Selanjutnya, konsep dasar PTSL akan diuraikan sebagai upaya pemerintah untuk menyederhanakan dan mempercepat proses pendaftaran tanah. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menjelaskan penguasaan atas tanah harus disertai iktikad baik dan dikuasai sekurang-kurangnya dalam waktu selama 20 tahun berturut-turut sebagai syarat pokok dapat diberikannya hak milik melalui proses PTSL. Sejumlah persyaratan lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan juga menentukan untuk dapat diberikan hak milik dengan bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah. PTSL dilaksanakan secara sistematis dan terukur oleh Badan Pertanahan Nasional bersama Pemerintah Desa/Kelurahan dan pihak lainnya. PTSL memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah bagi masyarakat di seluruh wilayah Indonesia.

Abstract

This article aims to explore the legal construction of land tenure as the basis for granting property rights in the regulations of the Complete Systematic Land Registration (PTSL) in Indonesia. Land tenure and property rights are a central focus in Indonesian agrarian law and PTSL is considered a strategic step in improving the clarity of people's land rights status and the registration of their land rights. Land tenure in Indonesia is regulated through the Agrarian Law and other relevant regulations, providing the legal basis detailing land rights. Furthermore, the basic concept of PTSL will be outlined as a government effort to simplify and accelerate the land registration process. The research method used is a type of normative legal research with a statutory approach and a conceptual approach that is analyzed qualitatively. The results of the research explain the right to control land in good faith and to be controlled for at least 20 consecutive years as the main requirement for the granting of property rights through the PTSL process. A number of other requirements specified in laws and regulations also determine whether a property right can be granted with proof of title in the form of a land title certificate. PTSL is implemented systematically and measurably by the National Land Agency together with village governments and other parties. PTSL provides legal certainty and legal protection of community land rights throughout Indonesia.

PENDAHULUAN

Penguasaan tanah dan pemberian hak milik merupakan isu sentral dalam konteks hukum agraria Indonesia.¹ Dalam upaya meningkatkan kejelasan dan kepastian hukum terkait kepemilikan tanah, Pemerintah Indonesia telah menerapkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.² Hal tersebut dilakukan sebagai pelaksanaan atas amanat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Penguasaan tanah di Indonesia diatur oleh berbagai peraturan hukum agraria. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi fondasi utama yang mengatur tentang hak-hak atas tanah. UU Agraria memberikan kerangka kerja hukum untuk penguasaan tanah, termasuk mekanisme pendaftaran tanah dan pemberian hak-hak atas tanah. Akan tetapi bukan berarti mengesampingkan doktrin hukum dan ketentuan KUHPerdana.

Namun, seiring berjalannya waktu, perubahan sosial dan ekonomi mendorong perlunya penyesuaian dan penyempurnaan terhadap ketentuan tentang agraria. Oleh karena itu, pemahaman mendalam terhadap perkembangan hukum agraria dan peran lembaga-lembaga terkait dalam mengelola kepemilikan tanah menjadi penting untuk menilai konstruksi hukum penguasaan dan pemilikan tanah dalam sejumlah peraturan yang ada.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan langkah strategis pemerintah Indonesia untuk menanggulangi permasalahan ketidakjelasan kepemilikan tanah.³ Konsep dasar PTSL melibatkan pendekatan sistematis dan menyeluruh dalam mencatat dan mendata kepemilikan tanah. Tujuan utama PTSL adalah memberikan kejelasan hukum terkait tanah, memfasilitasi pemberian hak milik, sehingga dapat berdampak meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya tanah.

Pendekatan sistematis PTSL melibatkan identifikasi, pendaftaran, dan pemetaan tanah secara komprehensif. Dengan menggunakan teknologi informasi dan partisipasi masyarakat, program ini diharapkan dapat menciptakan basis data yang akurat dan dapat diandalkan terkait kepemilikan tanah di seluruh Indonesia.⁴

Pemberian hak milik merupakan tahap penting dalam proses pendaftaran tanah melalui PTSL. Konstruksi hukum yang mengatur pemberian atau pengakuan hak penguasaan tanah menjadi hak milik harus dipahami secara mendalam. Hal ini mencakup persyaratan, prosedur, dan implikasi hukum yang terkait dengan pemberian hak milik kepada pemilik tanah.

Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah juga merupakan aspek penting dalam konstruksi hukum pemberian hak milik. Bagaimana sistem hukum Indonesia memberikan jaminan perolehan hak milik? Apa mekanisme yang tersedia untuk melindungi pemilik tanah dan jalur penyelesaian apabila terdapatnya sengketa?

Sebagai langkah besar dalam mengatasi ketidakpastian hukum agraria, PTSL memiliki signifikansi yang mendalam dalam pengembangan hukum agraria Indonesia. Dengan memberikan dasar yang lebih jelas untuk penguasaan tanah dan pemberian hak milik, PTSL

¹ Ida Nurlinda, "Telaah Atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 1, no. 1 (2016): 8.

² Mira Novana Ardani, "Peran Kantor Pertanahan Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap," *Gema Keadilan* 6, no. 1 (2019): 49.

³ Adek Chandra, "Permasalahan Tanah Ulayat Pasca Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Sumatera Barat," *Tunas Agraria* 5, no. 2 (2022): 78.

⁴ Rahayu Amalia and Imam Solikin, "Sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Palembang," *Sistemasi: Jurnal Sistem Informasi* 8, no. 3 (2019): 353–65.

diharapkan dapat membuka jalan menuju sistem hukum agraria yang lebih transparan, efisien, dan adil serta modern.⁵

Dengan saran pokok menggali konstruksi hukum penguasaan tanah sebagai landasan bagi pemberian hak milik, artikel ini akan menyelidiki berbagai aspek dalam peraturan tentang PTSL yang secara khusus memberikan analisis secara mendalam terkait penguasaan tanah sebagai landasan pemberian hak milik dalam kerangka mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum dibidang pertanahan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan atau studi dokumen, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis atau pada bahan hukum lain.⁶ Penelitian hukum normatif juga diartikan suatu penelitian yang menggunakan bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang terdiri berbagai peraturan perundang-undangan, bahan sekunder (*library research*) yang diperoleh dari buku-buku, atau literatur atau jurnal-jurnal serta bahan hukum tersier dari kamus-kamus hukum, media massa dan media publikasi lainnya. Sedangkan tipe penelitian dalam penelitian ini adalah Penelitian Doktrinal (*doctrinal research*). Pendekatan yang dipilih dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan-perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis dengan metode analisis kualitatif dengan cara menginterpretasi bahan hukum dan memberikan kritik terhadapnya.

PEMBAHASAN

Konsep Hak Milik dalam KUHPerdata dan Undang-Undang Pokok Agraria

Tanah sebagai alat produksi utama yang mempunyai perananan penting dalam kehidupan manusia dan merupakan karunia terbesar dari Tuhan Yang Maha Esa.⁷ Sehingga tanah tidak hanya dimaknai sebagai alat pemenuhan kehidupan tetapi juga berdimensi religiusitas dengan cara mensyukuri atas karunia tuhan (lihat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU Pokok Agraria). Konsekuensinya maka tanah sebagai karunia tuhan harus dipelihara, dikelola dan dimanfaatkan untuk keperluan hajat hidup manusia. Penguasaan atas tanah sebagai proses awal yang kemudian melahirkan berbagai macam hak atas tanah yang ditentukan oleh suatu otoritas kekuasaan yang dalam era modern diatur oleh Negara melalui Pemerintahan yang berdaulat.

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa: "*bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.*" Kemudian ditunaskan secara kokoh dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Selanjutnya diatur keberbagai peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan.⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria diatur hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:

⁵ Jhon Dearson Parapat and Badrudin Kurniawan, "Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Sebagai Upaya Percepatan Pendaftaran Tanah Di Provinsi Jawa Timur," *Publika*, 2021, 358.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2005), 137.

⁷ Natalia D. Runtuwene, "Pemberian Ganti Rugi Terhadap Penguasaan Tanah Tanpa Hak," *Lex Privatum* 2, no. 3 (2014): 102, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/6163>.

⁸ Mhd. Yamin Lubis Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2012), 1.

1. Hak Bangsa Indonesia atas Tanah bersama yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.
2. Hak Menguasai Tanah oleh Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
4. Hak-hak Perorangan/ Individual, semuanya beraspek perdata. Walaupun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang atas haknya. (lihat : Pasal 4 jo Pasal 16)

Secara spesifik yang menjadi pembahasan dalam tulisan ini hanya menguraikan tentang kedudukan hak perorangan/individual melalui hak milik atas tanah yang berlandaskan kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) Sebagaimana hak-hak yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu : a. hak milik, b. hak guna usaha, c. hak guna bangunan, d. hak pakai, e. hak sewa, f. hak membuka tanah, g. hak memungut hasil hutan, h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dari ketentuan tersebut diketahui kedudukan hak milik diletakkan pada urutan pertama yang tentu mempunyai makna dan sifat hukum tertentu. Untuk melihat makna dan sifat hukum tersebut dapat dilihat pada ketentuan Pasal 21 ayat (1). Dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) menyebutkan : *"Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6"*.

Pada bagian penjelasan Pasal 21 ayat (1) dikatakan bahwa : *"Dalam pasal ini disebutkan sifat-sifat daripada hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang "terkuat dan terpenuh" yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat" sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum-adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata "terkuat dan terpenuh" itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang "ter" (artinya: paling)-kuat dan terpenuh."*

Dari penjelasan tersebut bahwa hak milik mempunyai kedudukan tertinggi dibandingkan hak-hak lainnya.⁹ karena hak milik adalah hak kekuasaan negara atas tanah tersebut dilepaskan secara total sehingga disebut sebagai hak terkuat dan terpenuh, namun tanpa mengesampingkan ketentuan pembatasan hak milik berdasarkan fungsi sosialnya (*vide*: Pasal 6). Kemudian hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (*vide*: Pasal 20 ayat (2) Jo. Pasal 26) dan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (*vide*: Pasal 25).

Sedangkan kata-kata turun–temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak maka hak milik beralih kepada ahli warisnya.¹⁰

Sebagai perlindungan hukum dan dalam rangka memberikan kepastian hukum maka diadakan pendaftaran hak atas tanah atau penyertifikatan tanah oleh pemerintah (*vide* : Pasal 19) yang dilakukan secara sporadis ataupun sistematis dilakukan berdasarkan ketentuan

⁹ Atik Winanti and Rosalia Dika Agustanti, "Peningkatan Status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik," *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia* 3, no. 2 (2020): 437, <https://journal.untar.ac.id/index.php/baktimas/article/view/9464>.

¹⁰ Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), 5.

peraturan perundang-undangan. Sertipikat hak atas tanah adalah akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.¹¹

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis atas tanah. Terhadap hak milik sertipikat yang diterbitkan pemerintah yaitu Sertipikat Hak Milik (SHM).

Terjadinya Hak Milik atas Tanah

Berdasarkan Pasal 22 UUPA terjadinya hak milik adalah sebagai berikut:

- 1) *Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah;*
- 2) *Selain menurut cara yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena: a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hak atas tanah terjadi karena Penetapan Pemerintah yaitu hak atas tanah yang diproses melalui mekanisme pemberian hak atas tanah. b. Ketentuan undang-undang.*

Hak atas tanah dalam UUPA bersumber dari hukum adat yang mengakar di tengah masyarakat. Akan tetapi ada ketentuan hukum formal yang dapat menjadi rujukan bagi masyarakat pribumi sebagai hukum alternatif (*aanvullend recht*) mengenai kedudukan berkuasa seseorang atas benda yaitu ketentuan dalam Pasal 529 KUHPerdara dikenal dengan istilah *bezit* dan pemegang hak dikenal dengan istilah *bezitter*. Menurut Subekti dalam bukunya yang berjudul Pokok-Pokok Hukum Perdata yang dimaksud dengan *bezit* adalah suatu keadaan lahir, di mana seorang menguasai suatu benda seolah-olah kepunyaannya sendiri, yang oleh hukum dilindungi, dengan tidak mempersoalkan hak milik atas benda sebenarnya ada pada siapa.¹² Namun yang menjadi syarat utama seorang *bezitter* harusnya orang yang beriktikad baik. Maka seseorang yang berkuasa atas suatu benda dengan iktikad baiknya keadaan demikian dilindungi oleh hukum yaitu seseorang tersebut tidak ada kewajiban baginya untuk membuktikan perolehan atas benda justru orang lain yang menyangkalnya yang berkewajiban untuk membuktikan dalilnya.

Bahkan menurut KUPerdara kedudukan seseorang menguasai tanah dalam waktu tertentu dan secara terus menerus dapat menjadi pemegang hak milik (*eigenaar*), lihat ketentuan Pasal 1963 ditentukan bahwa: “*siapa yang dengan itikad baik dengan berdasar alas hak yang sah, memperoleh suatu benda tidak bergerak... memperoleh hak milik atasnya, dengan jalan daluwarsa, dengan suatu penguasaan selama dua puluh tahun*”, dalam ayat selanjutnya ditentukan “*siapa yang dengan itikad baik menguasainya selama tiga puluh tahun, memperoleh hak milik, dengan tidak dapat dipaksa untuk menunjukkan alas haknya*”. Dengan demikian menurut Sri Soedewi (1980) memperoleh hak milik dengan *acquisitive verjaring* dilakukan dengan cara sebagai berikut: 1) harus ada *bezit* sebagai pemilik; 2) *bezit*-nya harus beriktikad baik (*te goeder trouw*); 3) mem-*bezit*-nya harus terus menerus, tidak terputus; 4) mem-*bezit*-nya harus tidak terganggu; 5) mem-*bezit*-nya harus diketahui oleh umum; 6) mem-*bezit*-nya harus selama waktu 20 tahun (dalam hal ada alas hak) atau 30 tahun (dalam hal tidak ada alas hak).¹³

Kemudian dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan telah menegaskan ketentuan hak penguasaan tersebut yaitu :

Ayat (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun

¹¹ Ramli Usman, Ilyas Ismail, and Azhari Yahya, “Kekuatan Pembuktian Sertifikat Dalam Sengketa Hak Atas Tanah,” *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 3 (2016): 7, <https://jurnal.usk.ac.id/MIH/article/view/7185>.

¹² Subekti, *Hukum Perjanjian* (Bandung: Tarsito, 1996), 63.

¹³ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan* (Yogyakarta: Liberty, 1980).

atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-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.

Untuk memberikan perlindungan atas hak penguasaan atas tanah tersebut kemudian Pemerintah menganjurkan agar atas tanah yang dikuasai dengan itikad baik untuk dilakukan pendaftaran sebagaimana ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA dengan tujuan agar adanya kepastian hukum atas tanah yang dihaki. Yang kemudian dari hak penguasaan tersebut maka setelah didaftarkan, negara dapat memberikan pengakuan hak jika adanya hak terdahulu atau memberikan hak apabila berasal dari tanah Negara atau tanah hak Pengelolaan (lihat Pasal 23 PP 24 thn 1997). Adapun hak-hak yang terbit kemudian setelah didaftarkan yaitu seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan bentuk hak-hak tanah lainnya sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 16 UUPA.

Maka dapat disimpulkan bahwa untuk mendapatkan hak milik atas tanah bermula dari penguasaan atas tanah atau kedudukan berkuasa atas tanah (*bezitter*) yang dilakukan secara terus menerus. Jika seseorang *bezitter* yang beritikad baik, kepadanya tidak diwajibkan untuk membuktikan perolehan haknya justru ia harus diberikan perlindungan hukum dari gangguan pihak lain dan apabila pihak lain berkebaratan atas kedudukan berkuasanya atas tanah tersebut maka pihak lain itulah yang berkewajiban membuktikan haknya. Seseorang yang berkuasa atas tanah apabila telah lebih 20 tahun lamanya sejak pendahulunya sampai kepadanya maka ia dapat membuat surat penguasaan hak atas tanah (Sporadik) yang kemudian dapat dimohonkan untuk pendaftaran hak melalui Kantor Pertanahan (Kantor Perwakilan Badan Pertanahan Nasional tingkat Kabupaten/Kota) setempat.

Penetapan Hak Penguasaan menjadi Hak Milik melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menurut Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018

Upaya Pemerintah Indonesia untuk menyederhanakan dan mempercepat proses pendaftaran tanah, sekaligus meningkatkan kepastian hukum atas pemilikan tanah telah dilakukan sejak lama. Berbagai kebijakan hukum melalui peraturan perundang-undangan telah berkali-kali diterbitkan dan dilakukan revisi. Terakhir Pemerintah telah menetapkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 (Permen ATR/BPN No. 6/2018).

Pemberlakuan Permen ATR/BPN No. 6/2018 sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Latar belakang penggantian peraturan tersebut dalam konsiderans Permen ATR/BPN No. 6/2018 disebutkan karena masih terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaannya sehingga memerlukan penyempurnaan substansi/materi dengan menyesuaikan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah maupun ketentuan pertanahan lainnya agar terselenggara pendaftaran tanah sistematis lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia. Selain itu tujuan dari peraturan PTSL tersebut untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran

masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Dalam Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 6/2018 menyebutkan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah: *“kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya”*. Dari pengertian tersebut unsur-unsur PTSL yaitu: 1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali; 2. Dilakukan serentak bagi semua objek tanah diseluruh wilayah Indonesia; 3. Pengumpulan data fisik dan data yuridis atas satu atau beberapa objek tanah. Namun dari unsur PTSL tersebut yang akan dibahas hanya berkenaan dengan pengaturan pengumpulan data fisik dan yuridis, karena berkaitan dengan topik tulisan ini tentang konstruksi hukum penetapan hak penguasaan atas tanah menjadi hak milik berdasarkan Permen ATR/BPN No. 6/2018. Untuk diketahui, dalam Permen ATR/BPN No. 6/2018 tidak hanya mengatur terkait penetapan hak milik atas tanah tetapi juga hak guna bangunan dan hak-hak lainnya.

Pelaksanaan kegiatan PTSL dilaksanakan dengan tahapan yaitu: a. perencanaan; b. penetapan lokasi; c. persiapan; d. pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas; e. penyuluhan; f. pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis; g. penelitian data yuridis untuk pembuktian hak; h. pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya; i. penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak; j. pembukuan hak; k. penerbitan sertipikat hak atas tanah; l. pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan m. pelaporan. Seluruh tahapan tersebut dilaksanakan sesuai objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL.

Pengumpulan data fisik dan data yuridis merupakan bagian penting dalam penetapan hak milik melalui PTSL. Dalam Permen ATR/BPN No. 6/2018 pengumpulan data fisik dan data yuridis diatur pada Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 yang akan diuraikan berikut ini. Pengumpulan data fisik dan data yuridis pendaftaran tanah menggunakan daftar isian, blanko, peta dan daftar lainnya serta isian atau entri yang tersedia dalam sistem elektronik yang disebut aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP). Penggunaan sistem elektronik dalam pengumpulan data fisik dan data yuridis untuk memenuhi tuntutan kemajuan perkembangan teknologi dan informasi yang sangat berguna dalam percepatan pelayanan publik dan tersimpannya data secara elektronik.

Selain itu, untuk optimalisasi dan simplikasi pelaksanaan kegiatan PTSL maka kegiatan pengumpulan data fisik dilakukan oleh Satgas Fisik dan pengumpulan data yuridis oleh Satgas Yuridis, untuk setiap desa/kelurahan lokasi objek PTSL dilakukan oleh 1 (satu) tim. Kegiatan pengumpulan data fisik dan identifikasi bidang-bidang tanah dapat menggunakan pihak ketiga dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Sedangkan untuk data yuridis harus dikoordinasikan dengan Pemerintah Desa/Kelurahan, hal tersebut agar data yuridis peserta PTSL dapat terkumpul secara kolektif pada suatu tempat yang telah ditetapkan sebelumnya untuk masing-masing desa/kelurahan.

Pelaksanaan kegiatan pengumpulan data fisik dilakukan pada kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang dilakukan oleh Satgas Fisik yang berpedoman menurut peraturan perundang-undangan. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilakukan dengan menggunakan teknologi survei dan pemetaan terdiri dari metode terestris, metode fotogrametris, metode satelit, atau metode kombinasi dari ketiga metode dimaksud. Dalam melaksanakan pengukuran bidang tanah, Satgas Fisik harus mengetahui data atau informasi tentang masing-masing pemilik atau pihak yang berhak atas tanahnya, paling sedikit berupa fotokopi KTP/Kartu Keluarga/Surat Keterangan kependudukan dari instansi yang berwenang. Praktiknya dilapangan karena jumlah volume pekerjaan pengukuran yang begitu besar dan

waktu yang realif singkat sehingga dapat menyebabkan tidak terperiksa dengan baik data atau informasi pemilik tanah atau pihak yang berhak. Maka bisa saja keadaan tersebut disalahgunakan oleh siapapun yang akan berdampak nantinya berupa keberatan dari pihak tertentu atas kesalahan atau kekeliruan dalam pengukuran bidang.

Sedangkan dalam melakukan pengumpulan data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan. Kegiatan pengumpulan data yuridis dilakukan oleh Satgas Yuridis dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Begitupun juga dalam hal Standar, kriteria, metode, prosedur, dan mekanisme pengumpulan, pengolahan, dan penyajian serta pemeliharaan data dan dokumen yuridis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengumpulan data yuridis pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan dilaksanakan melalui kegiatan pengumpulan dan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah yang dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis yang formatnya sebagaimana dalam Lampiran V Permen ATR/BPN No. 6/2018.

Terhadap data yuridis yang dikumpulkan kemudian dilakukan penelitian oleh Panitia Ajudikasi. Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan. Itikad baik tersebut terdiri dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Penelitian terhadap data yuridis merupakan tahapan yang sangat penting, apabila tidak dilakukan dengan prinsip kehati-hatian maka dapat menimbulkan permasalahan yang menjadi sengketa pertanahan antar warga masyarakat atau dengan badan usaha.

Unsur itikad baik dibuktikan dengan pernyataan secara tertulis pemohon/peserta Ajudikasi PTSL yang memuat keterangan: *“tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa dan tidak termasuk atau bukan merupakan aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah atau termasuk kawasan Hutan”*.

Kemudian pernyataan tertulis tersebut dibuat dengan menyertakan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menerangkan bahwa pemohon adalah benar sebagai pemilik dan yang menguasai bidang tanah tersebut. Selain itu pernyataan tertulis tersebut juga memuat pernyataan pemohon dengan kalimat berikut (lihat Pasal 22 ayat (5)) huruf a: *“berdasarkan keterangan yang sebenar-benarnya dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana, dan apabila di kemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL”*. Untuk memenuhi kewajiban bea materai maka setiap surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah tersebut harus dibubuhi materai sesuai ketentuan bea materai. Surat pernyataan tersebut juga dibuat dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran VI Permen ATR/BPN No. 6/2018.

Terhadap rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam Risalah Penelitian Data Yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang tanah, dimasukkan dalam Daftar Data Yuridis dan Data Fisik Bidang Tanah. Selanjutnya untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan formulir Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis (termuat dalam Lampiran Permen ATR/BPN No.

6/2018, kode DI 201B) yang dilakukan selama 14 (empat belas) hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan tempat objek tanah berada.

Atas pengumuman tersebut pihak yang berkepentingan diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan selama jangka waktu pengumuman. Setelah masa pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis disahkan oleh Panitia Ajudikasi PTSL yang dibuat dalam bentuk Berita Acara Pengesahan Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis (kode DI 202). Daftar Data Yuridis dan Data Fisik Bidang Tanah dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran VII Permen ATR/BPN No. 6/2018. Namun menurut hemat penulis waktu pengumuman tersebut terlalu singkat dibandingkan permohonan pendaftaran tanah secara sporadik yang selama 30 hari (lihat Pasal 88 ayat 1 (b) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021). Apalagi pengumuman yang dilakukan melalui di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan tempat objek tanah berada masih dilakukan masih secara manual melalui papan pengumuman atau informasi yang kenyataannya masyarakat sangat jarang melihatnya. Sehingga cara pengumuman dan waktu 14 hari tersebut tidaklah efektif dan tidak memberikan waktu yang cukup bagi masyarakat untuk mengakses informasi terkait data fisik dan data yuridis atas tanah tertentu yang akan dilakukan penerbitan sertipikat.

Dalam Permen ATR/BPN No. 6/2018 apabila terdapat pihak yang mengajukan keberatan selama masa pengumuman, maka akan disampaikan pemberitahuan tertulis agar segera mengajukan gugatan ke Pengadilan. Keberatan tersebut dicatat dalam Daftar Keberatan/Sanggahan terhadap Pengumuman Hasil Penelitian Data Fisik dan Data Yuridis (kode DI 309). Sehingga Opsi yang disarankan dalam penyelesaian sengketa berdasarkan peraturan tersebut adalah penyelesaian secara litigasi yaitu oleh badan peradilan. Semestinya dalam peraturan tersebut memberikan alternatif penyelesaian sengketa lainnya yaitu secara non litigasi melalui mediasi, adjudikasi, arbitrase atau lainnya yang lebih efisien dan mengedepankan penyelesaian melalui kesepakatan para pihak yang bersengketa.

Setelah masa pengumuman data fisik dan data yuridis berakhir dan telah disahkan panitia adjudikasi maka selanjutnya adalah tahapan penyelesaian kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap terdiri dari penegasan konversi, pengakuan hak, dan pemberian hak, pembukuan hak, penerbitan sertipikat hak atas tanah, pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan dan pelaporan (lihat Pasal 25 sampai dengan Pasal 40 Permen ATR/BPN No. 6/2018).

Penyelesaian kegiatan PTSL tersebut dibagi dalam 4 (empat) kluster yaitu: kluster 1, bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah; Kluster 2, bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan dan/atau sengketa; Kluster 3, bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan Kluster 4, bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat Hak atas Tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Apabila tahapan penegasan hak dan pembukuan hak telah dilakukan maka tahapan berikutnya adalah penerbitan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak yang diserahkan kepada pemegang hak (lihat Pasal 31). Terhadap dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah. Sehingga dokumen alat bukti lama tidak dapat lagi menjadi alat bukti atas tanah

namun menjadi riwayat hak yang disimpan oleh Kantor Pertanahan dalam warkah dan yang menjadi tanda bukti hak atas tanah yang sah hanyalah sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan. Sayangnya, dalam peraturan tersebut tidak memberikan pengaturan sanksi bagi petugas apabila lalai dalam melakukan pencoretan dokumen alat bukti hak lama dan penyimpanannya, karena bisa saja dokumen tersebut kemudian apabila masih sediakala tanpa coretan akan disalahgunakan dikemudian hari untuk mengklaim hak atas tanah tersebut oleh pemohon hak pertama atau ahli warisnya kepada pemegang hak berikutnya.

Apabila terdapat kesalahan administrasi dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah maka dilakukan perbaikan berdasarkan Berita Acara Perbaikan Kesalahan Administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berita Acara Perbaikan Kesalahan Administrasi tersebut dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran XI Permen ATR/BPN No. 6/2018. Ketentuan tersebut belum jelas menyebutkan kategori atau bentuk kesalahan administrasi yang dimaksudkan. Misalnya dalam hal kekeliruan dalam menuliskan nama subjek pemegang hak atau kesalahan dalam menilai data yuridis dalam tahapan adjudikasi sehingga keliru dalam menetapkan subjek pemegang hak atas tanah apakah termasuk kesalahan administrasi atau bukan sebagai kesalahan administrasi. Maka rumusan pasal tersebut perlu diberikan penjelasan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan tersebut atau peraturan teknis di bawahnya.

Tahapan akhir dalam PTSL adalah pelaporan yang dilakukan secara berjenjang dan berkala dari Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN, dan Menteri. Laporan kemajuan pelaksanaan kegiatan PTSL selain dilaksanakan melalui Sistem Kendali Mutu Pelayanan Pertanahan (SKMPP), dan secara berkala kepada Menteri c.q. Direktur Jenderal Infrastruktur Keagrariaan dan Direktur Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan.

KESIMPULAN

Kesimpulan dari artikel ini adalah bahwa hak milik atas tanah di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA). Tanah, sebagai karunia Tuhan, memiliki dimensi religiusitas dan dikelola melalui proses penguasaan yang diatur oleh Negara. Hak milik, sebagai bentuk hak perorangan, memiliki kedudukan tertinggi dalam hierarki hak atas tanah. Hak milik didefinisikan sebagai hak turun-menurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Meskipun hak milik merupakan hak terkuat dan terpenuh, pembatasan berdasarkan fungsi sosial tetap berlaku. Hak milik dapat dialihkan, dijadikan jaminan utang, dan beralih kepada ahli waris setelah pemegang hak meninggal. Proses pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat hak milik dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan kepastian hukum.

Hak milik berdasarkan UUPA, perolehan hak akibat penguasaan tanah yang dilakukan secara terus menerus dengan itikad baik. Pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) menjadi salah satu upaya pemerintah dalam menyederhanakan dan mempercepat proses pendaftaran tanah, meningkatkan kepastian hukum, dan mencegah sengketa pertanahan. Dalam PTSL, pengumpulan data fisik dan yuridis dilakukan secara serentak di seluruh wilayah Republik Indonesia. Penggunaan sistem elektronik menjadi pendukung dalam proses ini. Kesempatan diajukan keberatan selama masa pengumuman memberikan ruang bagi pihak yang berkepentingan untuk melibatkan diri dalam proses penetapan hak milik. Meskipun demikian, penyelesaian sengketa lebih banyak mengarah pada penyelesaian litigasi melalui badan peradilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abd. Rahim Lubis, Mhd. Yamin Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2012.
- Amalia, Rahayu, and Imam Solikin. "Sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Palembang." *Sistemasi: Jurnal Sistem Informasi* 8, no. 3 (2019): 353–65.
- Ardani, Mira Novana. "Peran Kantor Pertanahan Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap." *Gema Keadilan* 6, no. 1 (2019): 45–62.
- Chandra, Adek. "Permasalahan Tanah Ulayat Pasca Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Sumatera Barat." *Tunas Agraria* 5, no. 2 (2022): 77–93.
- Chomzah, Achmad. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2005.
- Nurlinda, Ida. "Telaah Atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 1, no. 1 (2016): 1–13.
- Parapat, Jhon Dearson, and Badrudin Kurniawan. "Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Sebagai Upaya Percepatan Pendaftaran Tanah Di Provinsi Jawa Timur." *Publika*, 2021, 355–68.
- Runtuwene, Natalia D. "Pemberian Ganti Rugi Terhadap Penguasaan Tanah Tanpa Hak." *Lex Privatum* 2, no. 3 (2014).
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/6163>.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen. *Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan*. Yogyakarta: Liberty, 1980.
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. Bandung: Tarsito, 1996.
- Usman, Ramli, Ilyas Ismail, and Azhari Yahya. "Kekuatan Pembuktian Sertifikat Dalam Sengketa Hak Atas Tanah." *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 3 (2016).
<https://jurnal.usk.ac.id/MIH/article/view/7185>.
- Winanti, Atik, and Rosalia Dika Agustanti. "Peningkatan Status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik." *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia* 3, no. 2 (2020).
<https://journal.untar.ac.id/index.php/baktimas/article/view/9464>.
- Kitan Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria
Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap