

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Transformasi dalam komunitas masyarakat dari masa ke masa terus mengalami peningkatan seiring kebutuhan zaman. Kegiatan yang berkaitan dengan tanah bertambah kompleks sejalan dengan perjalanan waktu. Selain itu hak kepemilikan tanah banyak masyarakat yang mengalami masalah terkait ini zaman sekarang. Ketiadaan dokumen sah yang membuktikan hak atas tanah dapat menjerumuskan warga dalam kerumitan sistem pertanahan yang semakin berlapis.

Dalam rangka mengatasi masalah tersebut, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan pentingnya kepastian hukum bagi warga negara dalam hal kepemilikan tanah. Sehubungan dengan itu, masyarakat dianjurkan untuk melaksanakan pendaftaran tanah sebagai bentuk penegakan hukum atas hak kepemilikan tanah sesuai ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

(4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Didalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 itu juga ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "rechts kadaster", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Terdapat tanah bekas adat, belum ada bukti atau sertifikat, hal itu perlu sesegera mungkin diregistrasi demi menjamin jaminan hukum dari pemerintah.

Menurut Harsono, “pendaftaran tanah merupakan serangkaian tindakan sistematis yang dilakukan oleh negara melalui otoritas yang berwenang secara berkelanjutan dan tertib, mencakup aktivitas pengumpulan data terkait bidang tanah tertentu di kawasan tertentu, pengaturan, penyimpanan, serta penyajian informasi bagi kepentingan umum, dalam rangka menjamin perlindungan hukum dalam aspek pertanahan, termasuk di dalamnya penerbitan dokumen pembuktian serta perawatannya”.¹ Makna dari pendaftaran tanah termuat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang membahas Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria.

Pendaftaran tanah, dalam praktik, adalah proses pengumpulan informasi fisik dan yuridis, administrasi bidang, dan wewenang yang relevan, dan penerbitan sertifikat kepemilikan tanah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berbunyi :

¹Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2019, hlm. 3.

“lingkup pendaftaran tanah mencakup kegiatan pengukuran serta pemetaan, pengakuan terhadap hak yang dicatat oleh otoritas pusat, pemindahan hak, serta keberadaan sertifikat kepemilikan sebagai bukti sah atas tanah”.

Dalam pendaftaran tanah ini juga dijelaskan dalam pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria kepada pemegang hak milik tanah dengan maksud agar memperoleh kepastian tentang hak atas tanahnya, yang berbunyi:

1. Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
2. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Meskipun begitu, penerapan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 menghadapi tantangan besar, terutama dalam hal pelaksanaannya yang terhambat oleh birokrasi dan ketidakmampuan sistem untuk mencatatkan seluruh hak atas tanah secara efektif lalu diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Di sinilah peran Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah menjadi krusial.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah ini memberikan instrumen yang lebih sistematis untuk mewujudkan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Namun, meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah memberi ruang bagi penerapan pendaftaran tanah, banyak aspek dari pelaksanaannya yang belum sesuai dengan harapan reformasi agraria.²

²U.Indrayanto, *Perubahan Pokok Dalam Peraturan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Dengan Peraturan Pemerintah*, Jurnal Huklln1 dan Pembangunan, Ke-36 No. 3, 2006, hlm. 292.

Dalam perkembangan selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran dengan tujuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem pendaftaran tanah yang sudah ada.³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur tentang pendaftaran tanah untuk kepentingan pembukuan tanah secara nasional yang lebih mendalam dan mencakup berbagai aspek teknis mengenai pendaftaran, pengalihan hak, dan sertifikasi tanah.

Fokus utama dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, sebagaimana disebut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yaitu untuk “menjamin kepastian hukum sekaligus memberikan. Perlindungan bagi pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun, dan hak atas tanah lain yang telah didaftarkan, akibatnya, pemegang hak bisa menunjukkan dokumen kepemilikan dengan cara yang lebih efisien”. Kejelasan atas siapa dan apa yang menjadi objek hak menjadi unsur penting dalam proses hukum terkait hak atas tanah, oleh karena itu di sejumlah negara, pemerintah mengimplementasikan sistem transparansi atau sistem publicity terhadap status kepemilikan tersebut.⁴

Publisitas berarti bahwa “seluruh masyarakat memiliki akses terhadap data Tentang setiap hak atas tanah beserta segala bentuk perbuatan hukum yang menyangkut tanah”. Untuk keperluan awal pendaftaran tanah, pemilik tanah mesti

³U.Indrayanto, Op.cit, hlm. 293.

⁴M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 153.

mengantongi dokumen bukti yang valid, antara lain berupa surat keterangan tanah adat, girik, letter c, eigendom, akta waris, surat riwayat tanah, dan lainnya.⁵

Seiring berjalannya waktu keinginan untuk menyempurnakan sistem pendaftaran tanah di Indonesia terutama untuk sistem pendaftaran tanah untuk kali pertama. Oleh karena itu diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran tanah, terutama dalam Pasal 96 yang berbunyi:

1. Alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini.
2. Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan sistem pendaftaran tanah, “bukti kepemilikan tanah adat perorangan harus didaftarkan dalam kurun tidak lebih dari 5 (lima) tahun setelah peraturan pemerintah ini efektif. Artinya, pemegang lahan harus mendaftarkan hak kepemilikannya dalam tenggat tidak melebihi 5 (lima) tahun sejak peraturan pemerintah itu diberlakukan. Jika waktu yang ditentukan terlampaui, maka selain sertifikat tanah, berkas-berkas tersebut hanya berperan sebagai acuan adanya hak atas tanah dan menjadi referensi dalam mekanisme pendaftaran tanah”. Arti dari pendaftaran tanah berkaitan dengan penyajian data penting untuk semua pihak yang berkepentingan termasuk institusi negara, supaya data tentang bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah tercatat bisa dijangkau secara mudah. Selain itu, pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menjamin kejelasan status hukum yang populer dengan istilah *rechts kadaster* maupun *legal cadaster*.⁶ Penetapan yuridis

⁵ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2019, hlm. 68.

⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanag*, Kencana, Jakarta Timur, 2019,

ini meliputi jaminan terhadap hak atas tanah yang diinformasikan, pihak yang memiliki hak tersebut, serta bidang tanah sebagai sasaran dari hak itu.⁷ Jika dilihat dari esensi pendaftaran tanah, maka akan muncul masalah apabila ketentuan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Tahun 2021 Tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah yang menjelaskan bahwa alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini, dan dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah, tetapi hal tersebut tidak diterapkan secara keseluruhan. Permasalahan yang mungkin muncul di antaranya adalah ketidakjelasan dalam proses administrasi, keterlambatan proses pendaftaran, lambatnya pengakuan terhadap hak, serta rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pendaftaran.

Secara konseptual, proses pendaftaran tanah semestinya dapat mencakup seluruh wilayah daratan Indonesia. Dengan terdaftarnya semua bidang tanah, maka kemungkinan konflik atau sengketa hak atas tanah dapat diminimalisir.⁸ Tanah-tanah milik negara termasuk kawasan hutan dan hak milik individu akan lebih mudah untuk diidentifikasi, sehingga permasalahan batas-batas lahan dapat dicegah. Namun apabila pelaksanaan tugas oleh Badan Pertanahan Nasional dan

hlm. 2.

⁷ Indra Yudha Koswara dan Marius Suprianto Sakmaf, *Kepastian Hukum Tanah: Pendaftaran, Investasi, dan Pertumbuhan Ekonomi di Era MEA*, Amerta Media, Jawa Tengah, 2024, hlm. 49.

⁸ Hadi Arwono dan Waskito, *Pertanahan, Agrari, dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta. 2017, hlm. 103.

Kantor Pertanahan tidak berjalan maksimal, maka potensi timbulnya konflik tanah bisa terjadi. Perselisihan yang berkaitan dengan hak atas tanah seringkali dipicu oleh klaim atau penolakan dari individu maupun badan hukum yang merasa sebagai pemilik lahan, yang umumnya disertai bukti berupa sertifikat.⁹ Dalam mencegah hal-hal tersebut, penting untuk memahami secara menyeluruh bagaimana sistem administrasi dijalankan dalam menerapkan peraturan pemerintah atau Undang-Undang yang berlaku.

Karena pentingnya melakukan pelaksanaan peraturan pemerintah, yang akan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat jika Badan Pertanahan Nasional, khususnya Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, menjalankannya dengan baik dan membuat program yang berkaitan dengannya. Di wilayah Kota Yogyakarta terdapat pula lahan-lahan adat yang belum tercatat secara resmi, sedangkan menurut Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta disebutkan bahwa “alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini, dan dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”. Ini menimbulkan pertanyaan bagi penulis Tentang penerapan implementasi di Kantor Pertanahan D.I. Yogyakarta apakah sudah mengimplementasikan Peraturan Pemerintah

⁹Pratomo Beritno, *Hukum Pertanahan Mengurangi Problematika Sengketa Tanah*, CV. Diva Pustaka, Jawa Tengah, 2023, hlm. 37.

tersebut dengan baik dalam penerapannya di bidang administrasi pendaftaran tanah yang ada sekarang ini dan atas dasar itulah penulis berminat menetapkan topik penelitian “IMPLEMENTASI PASAL 96 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2021 TENTANG HAK PENGELOLAAN, HAK ATAS TANAH, SATUAN RUMAH SUSUN, DAN PENDAFTARAN TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN KOTA YOGYAKARTA”

B. Rumusan Masalah

1. Sejauh mana pelaksanaan ketentuan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta?
2. Apa faktor penghambat yang menimbulkan kesulitan dalam menjalankan ketentuan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Cara Kerja yang Dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dalam Menindaklanjuti dan Melaksanakan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang-Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.
2. Untuk Mengetahui Faktor-Faktor penghambat dalam Implementasi Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

D. Orisinalitas Penelitian

- a. Implementasi Dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, jenis penelitian yaitu skripsi. Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implikasi implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, adapun permasalahan bidang kelembagaan kelembagaan yaitu adanya pembagian kewenangan antar level pemerintahan yang belum jelas, adanya desakan kementerian/lembaga sektor dalam pembentukan kelembagaan, pembengkakan organisasi perangkat daerah yang tidak sesuai dengan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, kemudian pembekakkan kebutuhan anggaran dan banyaknya aturan yang tumpang tindih. Perbedaan yang terdapat dengan penelitian peneliti yakni pada objek pembahasan yang mana penelitian peneliti membahas Tentang implementasi peraturan pendaftaran tanah Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah pada kantor pertanahan Kota Yogyakarta.
- b. Pelaksanaan peraturan pemerintah Nomor 38 tahun 1963 Tentang penetapan lembaga-lembaga berbadan hukum yang dapat memiliki hak atas tanah, jenis kajian ini adalah skripsi. Tujuan dari kajian ini adalah untuk memahami pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun

1963 terhadap Persyarikatan Muhammadiyah dan juga untuk mengidentifikasi elemen yang menunjang maupun yang menjadi kendala terhadap keberadaan Muhammadiyah sebagai suatu lembaga hukum yang memiliki hak milik atas tanah. Studi ini memakai pendekatan yuridis-empiris dengan memanfaatkan data primer yang dihimpun melalui observasi langsung terhadap subyek penelitian serta data sekunder yang diperoleh dari Undang-Undang, referensi akademik, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan topik ini. Tanah merupakan properti yang bernilai sehingga perlu dilindungi, tetapi catatan menunjukkan bahwa 78% tanah hak milik belum memiliki sertifikat. Keadaan ini muncul karena bidang tanah belum memiliki sertifikat, menyebabkan waktu penerbitannya menjadi lebih lama. Di sisi lain, tanah yang diperjualbelikan didaftarkan atas nama perorangan, bukan atas nama Persyarikatan Muhammadiyah, sehingga kejelasan tanah milik Muhammadiyah tidak dapat terwujud. Aset tanah milik Muhammadiyah memerlukan pengawasan agar dapat digunakan secara maksimal sesuai dengan kebutuhan pelayanan keagamaan dan sosial. Variasi yang ditemukan dalam riset peneliti terletak pada objek yang diteliti, di mana peneliti memusatkan perhatian pada pelaksanaan peraturan pendaftaran tanah Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah pada instansi pertanahan Kota Yogyakarta.

- c. Pelaksanaan Regulasi Larangan Penguasaan Lahan Secara Absentee Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 di

Kabupaten Kotawaringin Timur, digolongkan sebagai bentuk penelitian skripsi. Masalah pokok dalam riset ini adalah untuk menelaah sejauh mana realisasi larangan penguasaan tanah secara absentee sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 di Kabupaten Kotawaringin Timur dan serta menganalisis penerapan hukuman hukum terhadap pihak yang melanggar larangan kepemilikan tanah dari jarak jauh di wilayah itu. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pengumpulan data utama dari kegiatan penelitian lapangan terhadap objek studi dan data sekunder berasal dari dasar hukum, bahan bacaan ilmiah, serta literatur yang berkaitan. Temuan utama dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa penerapan atau realisasi terhadap larangan kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak tinggal di lokasi sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 di Kabupaten Kotawaringin Timur belum dilakukan secara menyeluruh, dan belum terdapat langkah hukum dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Timur. Perbedaan pokok dari penelitian yang dilakukan peneliti dalam studi ini berada pada fokus subjek penelitian, di mana peneliti lebih memusatkan perhatiannya pada pelaksanaan ketentuan pendaftaran tanah sesuai Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan Kota Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

1. Sejarah Hukum Agraria

Sebelum tahun 1870, sistem hukum agraria di Indonesia berupa sistem feodal. Tanah adalah suatu kekuasaan raja, dan masyarakat hanyalah pemaro yang hanya diberi hak untuk meminjam tanah tersebut untuk bercocok tanam. Di wilayah kerajaan Mataram yakni Surakarta dan Yogyakarta, yaitu tanah menjadi kekuasaan besar kepala negara yaitu Sultan atau Sunan dengan masyarakat yang hanya menitipkannya pada rakyat. Masyarakat dipekerjakan di beberapa tanah dan hidup di bawah ketergantungan politik dan ekonomi pada pimpinan negara, dalam hal ini Sultan atau Sunan.¹⁰

Feodalisme masyarakat ialah bentuk perbudakan segi ekonomi, politik, dan sosial. Tanah dipegang oleh raja lalu rakyat sebagai yang bertugas menggarap dengan cara harus menyerahkan hasilnya. Rakyat dianggap sebagai alat untuk mendukung kekuasaan dan kehormatan sang penguasa. Asas kekuasaan hukum ada pada tangan orang-orang yang ialah sebagai perwakilan kepentingan raja. Berdasarkan riset Raffles tentang kepunyaan tanah di daerah-daerah Swapraja Jawa Teran dan Jawa Tegang disimpulkan bahwa seluruh tanah tanah dimiliki oleh yaitu raja dan rakyat hanya boleh menggunakan dan mengelolanya.

Selama pemerintahan kolonial, hukum dan peraturan yang mengatur tanah sangat beragam di Indonesia. Penyebabnya adalah bahwa hukum agraria dibagi sesuai dengan golongan, salah satunya adalah sistem tanam paksa pada masa Van den Bosch. Sistem ini memberikan hak pemerintah untuk menjual tanah dengan hak erfpacht bagi investor yang dianggap sah memiliki hak atas tanah sesuai hukum-kolonialnya. *Agrarische Wet* adalah hukum tanah di

¹⁰Sigit Sapto Nugroho, *Hukum Agraria Indonesia*, pustaka iltizam, 2017, hlm. 19

Hindia Belanda, yang berhasil memperkenalkan sistem ekonomi liberal karena miskinnya hukum desa tradisional itu.

Salah satu peraturan hukum kolonial Belanda adalah bahwa tanah adalah milik negara dan ini memberi izin orang Eropa untuk memiliki tanah di Indonesia karena konsep kolonialisme, karena hukum ini sebagian besar tanah dimiliki oleh orang Eropa dengan pribumi yang memiliki tanah dalam jumlah yang lebih kecil.¹¹

Setelah kemerdekaan Indonesia serta disahkan Undang-Undang Dasar 1945, bumi dan kekayaan alam merupakan milik negara untuk rakyat bagiannya. Untuk mengatasi ketidakpastian hukum pertanahan yang dialami Indonesia, Undang-Undang Pokok Agraria diciptakan di era pembangunan donasi. Undang-Undang Pokok Agraria terbentuk untuk menyingkirkan dualisme hukum dan mempunyai prinsip unifikasi hukum pertanahan pertanian yang berlaku di Negara Indonesia. Undang-Undang yang berlaku menetapkan bahwa tanah dan segala kandungannya merupakan hak penguasaan negara dan rakyat bukan hak milik perseorangan. Dikarenakan tanah juga sumber daya ekonomi yang sangat terbatas Undang-Undang Pokok Agraria diciptakan agar sebagai regulasi dari Negara yang bertujuan agar kepemilikan dan pemanfaatannya berlandaskan prinsip kemakmuran sebesar-besarnya.¹²

¹¹Santy Fitnawati WN, “Kebijakan Pengaturan Agraria Di Indonesia : Suatu Tinjauan Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria”, *Jurnal Begawan Hukum*, Vol.2 No. 1, 2024, hlm. 303.

¹²Andi Bustamin Daeng Kunu, “Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6 No. 1, 2012, hlm. 1.

Mengingat betapa pentingnya tanah bagi masyarakat Indonesia, Konstitusi sebagai hukum tertinggi negara menjamin kepada warga negara dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Bumi, air, dan kekayaan alam yang dikandung di dalamnya menjadi hak kepemilikan negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu tonggak awal yang penting adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini lahir sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, yang menandai perubahan paradigma hukum agraria kolonial ke sistem nasional berbasis keadilan sosial. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah menekankan pentingnya pendaftaran tanah sebagai bukti hak atas tanah dan memperkenalkan sistem publikasi negatif yang mengarah ke publikasi positif, artinya sertifikat hanya alat bukti, bukan jaminan mutlak kepemilikan.

Transformasi besar berikutnya terjadi dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Regulasi ini dibuat dalam konteks meningkatnya kebutuhan akan kepastian hukum dan efisiensi dalam administrasi pertanahan di tengah pembangunan nasional. Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah membawa perubahan signifikan dalam prosedur pendaftaran tanah, termasuk pengakuan terhadap data elektronik, dan memperjelas asas publikasi positif-negatif menjadi lebih tegas. Peraturan ini juga memperkenalkan mekanisme pengakuan hak melalui pembuktian

penguasaan fisik tanah, sehingga lebih inklusif terhadap masyarakat yang belum memiliki sertifikat resmi.

Kebijakan agraria saat Reformasi berlangsung berubah seiring berlakunya Keputusan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Reforma Agraria. Gagasan reforma agraria Soekarno hanya menjadi reforma agraria dengan disuruhnya pembaruan agraria, yaitu turut meneruskan kasus tanah-tanah kosong dan tidak produktif yang dimanfaatkan oleh orang lain selama tidak punya izin. Akan tetapi, dalam penerapannya sangat lambat dikarenakan oleh adanya rintangan administratif dan kurangnya dukungan sebagian kelompok.

Reforma agraria bertujuan untuk memberikan keadilan bagi petani, yaitu menjadi prioritas dalam redistribusi tanah dan meningkatkan percepatan sertifikasi tanah. Pada kenyataannya, lebih berisi dengan bermuatan sertifikasi tanah yang sangat cepat, dikenal Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pada faktanya, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah salah satu politik yang sangat adventif dalam kerangka Reforma Agraria gara-gara bertujuan legalisasi aset demi adanya kepastian hukum.¹³

Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 dimulai berdasarkan pidato Presiden Joko Widodo dalam Sidang Paripurna pada 20 Oktober 2019. Disana beliau mengungkapkan terpentingnya Omnibus law yang memungkinkan banyak regulasi dari undang-undang pertambangan, tenaga kerja, dan lain-lain disatukan menjadi satu. Omnibus law bertujuan untuk

¹³Aditya Nurahmani, "Analisis Pengaturan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Upaya Percepatan Reforma Agraria", *Padjadjaran Law Review*, Vol, 8 No. 1, 2020, hlm. 7

mendorong investasi asing ke Indonesia dan bahkan menciptakan lapangan pekerjaan dengan mengubah undang-undang yang menghambat investasi. Lalu pada 5 Oktober 2020, Undang-Undang Cipta Kerja setuju dengan 39 suara satu shat dan 215 setuju dari total 276 anggota yang hadir, kemudian diundangkan menjadi UU Cipta Kerja pada 2 November 2020.¹⁴

Dengan mempertimbangkan kebutuhan ekonomi sebagai unsur utama dalam pencapaian tujuan pembangunan negara, maka pembentukan sistem hukum pertanahan di Indonesia menjadi keniscayaan secara yuridis. Sebagai bagian integral dari Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 mengenai penciptaan lapangan kerja, sistem hukum ini melakukan pembaruan kebijakan yang menyangkut aspek pengelolaan agraria.

Omnibus Law merujuk pada undang-undang yang mencakup beberapa topik atau materi dari berbagai undang-undang aktif untuk merampingkan dan menyederhanakan regulasi bernomor berbeda. Secara umum, istilah omnibus statement digunakan untuk menerjemahkan full-scale statement, yaitu seperangkat informasi yang aktif dan abstrak. Secara internasional, model ini telah diterapkan di banyak negara untuk mengurangi biaya, menyelaraskan berbagai level regulasi, menyederhanakan dan berbagai cara lain, dan mempercepat langkah legislasi. Secara spesifik, UU 11/2020 merubah 78 undang-undang yang total hingga 1187 halaman.

Salah satu tujuan dari penyederhanaan regulasi di bidang pertanahan adalah untuk memecahkan masalah, dalam arti luas, tumpang tindihnya

¹⁴Ari Lazuardi Pratama, "Politik Hukum Uu Ketenagakerjaan Sebelum Dan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian Formil Uu Cipta Kerja Perkara 91/Puu-Xviii/2020", *Jurnal Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora*, Jurnal UM Tapsel, Vol. 9 No. 5 , 2022, hlm. 2700.

peraturan, masalah yang ditimbulkan oleh proses pengurusan izin, masalah yang disebabkan proses pemasisteman sertifikat tanah yang itu dilibatkan dan sengketa berkepanjangan yang menghambat investasi. Undang-Undang Cipta Kerja terfokus pada upaya penyederhanaan semua sistem hukum dan administrasi terkait, dan memperkuat legalitas sejumlah peraturan pemerintah, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Undang-Undang Ketenagakerjaan yang dicabut dan diubah melalui Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020, termasuk perjuangan, perintah penerbitan beberapa Peraturan Pemerintah. Tetapi Peraturan Pemerintah ini tidak hanya memuat teknis pelaksanaan undang-undang hakekatnya, melainkan menyelipkan sejumlah hakekat baru. Untuk mengerti segala tujuan dan ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, politik hukum memegang peran utama dalam proses pembuatan undang-undang sekaligus memperkuat landasan terciptanya, juga bentuk juru bicara dalam kalimat hukum yang berisikan pasal-pasal¹⁵.

Sebagai akibat dari proses hukum tersebut, pada 25 November 2021, Mahkamah Konstitusi menghasilkan sebuah keputusan uji formil terhadap Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 melalui perkara 91/PUU-XVIII/2020. Dalam desisi tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa didalam proses pembentukan UU tersebut terjadi pelanggaran terhadap konstitusi. Selain itu, Mahkamah Konstitusi dalam

¹⁵Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.

putusannya menetapkan bahwa UU Cipta Kerja 11/2020 bersifat inkonstitusional, Undang-Undang ini akhirnya sudah tidak berlaku lagi di Indonesia.

Salah satu peran dari kebijakan dalam peraturan pemerintah adalah untuk menjawab persoalan seperti peningkatan arus investasi, pemerataan pembangunan ekonomi, peningkatan daya saing nasional, ketahanan sektor ekonomi, serta kebutuhan ruang untuk lahan dan pemanfaatan wilayah bawah permukaan.¹⁶

Pengesahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah bertujuan untuk menciptakan keseragaman dan efisiensi terhadap berbagai ketentuan dengan menggabungkan beberapa aturan, mencabut peraturan yang tidak lagi sesuai, serta menetapkan kebijakan baru yang sejalan dengan sistem hukum dan perkembangan kebutuhan masyarakat. Informasi lebih lanjut mengenai topik ini dapat ditemukan dalam Pasal 96 dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, serta pendaftaran tanah yang menjelaskan alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini, dan dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat

¹⁶A. Manan, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta Timur, 2014, hlm. 68.

pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

Meskipun terdapat berbagai aspek positif dari pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, masih terdapat beberapa kendala utama dalam kebijakan ini, seperti ketentuan-ketentuan yang dianggap tidak sejalan secara isi.

Meskipun terdapat berbagai aspek positif dari pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, masih terdapat beberapa kendala utama dalam kebijakan ini, seperti ketentuan-ketentuan yang dianggap tidak sejalan secara isi.¹⁷

Apabila di detailkan secara menyeluruh mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, sebanyak 90 pasal dari total 104 pasal yang terdapat menunjukkan konsistensi norma yang baik, baik dari segi susunan internal, keterkaitan vertikal, maupun hubungan horizontal. Sedangkan 16 pasal lainnya dianggap tidak sejalan dengan norma, baik dari segi internal maupun vertikal.¹⁸

2. Pengertian Hak-Hak Atas Tanah

¹⁷Putri Maufiroh, *Kajian Hukum Terhadap Inkonsistensi Vertikal Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021*, Jurnal Education and development, Vol. 9 No. 4, Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, 2021, hlm. 192

¹⁸ Gloriabarus, *Pakar UGM: Terdapat Sejumlah Inkonsistensi dalam PP No. 18 Tahun 2021*, terdapat dalam, <https://ugm.ac.id/id/berita/21701>. Diakses tanggal 30 November 2024 pukul 23.00 wib.

Berasal dari kedaulatan negara atas tanah menghasilkan hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yakni: "Berdasarkan kedaulatan negara atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diatur berbagai macam hak atas tanah yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh individu maupun bersama-sama dengan individu lain serta badan hukum."

Negara berhak untuk secara sah menentukan berbagai hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, orang asing yang tinggal di Indonesia, badan hukum yang berdiri berdasarkan hukum Indonesia dan berlokasi di Indonesia, serta badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.¹⁹

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk memanfaatkan dan/atau mengambil keuntungan dari tanah tersebut. Penggunaan kata "memanfaatkan" merujuk pada hak untuk kepentingan membangun (non-pertanian), sementara "mengambil keuntungan" merujuk pada hak untuk kepentingan selain membangun, contohnya pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.²⁰

Hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria dibedakan menjadi berbagai macam hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.

¹⁹ Urip santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm. 18

²⁰ *Loc. Cit*

Macam-macam hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumoaang, hak sewa tanah pertanian. Dilihat dari asal tanahnya, hak atas tanah dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok, yakni hak atas tanah yang bersifat primer.

Hak atas tanah ini didasarkan pada tanah negara. Jenis hak atas tanah ini meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, dan hak pakai atas tanah negara. Hak atas tanah kedua adalah hak atas tanah yang bersifat sekunder. Hak atas tanah ini merupakan hak atas tanah yang diperoleh dari pihak lain.

Jenis kepemilikan tanah ini mencakup hak guna bangunan atas tanah, hak pengelolaan, hak milik, hak pakai atas tanah, hak sewa bangunan, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Selain tanah bisa dimiliki hak atasnya ada juga faktor-faktor yang menjadi penyebab hapusnya hak atas tanah yaitu:

- a. Dilepaskan oleh pemegang haknya;
- b. Dicabut untuk kepentingan umum;
- c. Ditelantarkan;
- d. Pemegang hak atas tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah;
- e. Hak atas tanah tidak diperpanjang jangka waktunya;
- f. Hak atas tanah tidak diperbarui haknya;
- g. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. Tanahnya musnah.

Terhadap pemegang tanah bekas adat yang belum menyelesaikan pendaftaran tanah dalam kurun lima tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, maka prosedur pendaftaran tetap dapat dilakukan. Akan tetapi, harus disadari bahwa bukti-

bukti seperti Dokumen seperti Petuk Pajak Bumi, girik, pipil, ketitir, dan verponding Indonesia kini memiliki kelemahan nilai dalam konteks hukum. Awalnya difungsikan sebagai sarana untuk mengesahkan dalam pendaftaran tanah, kini sebatas menjadi acuan selama tahapan pendaftaran tanah..

Adapun informasi legal berkaitan dengan pihak pemegang hak, dasar kepemilikan, serta penempatan beban hak atas tanah.²¹ Ini akan mengakibatkan proses pendaftaran tanah menjadi menjadi bertambah lama dan tidak efisien dalam pengerjaannya, akibatnya nantinya proses implementasi dalam menjalankan isi dari peraturan pemerintah tersebut menjadi sangat susah diterapkan jika banyak masyarakat yang telat untuk mendaftarkan tanahnya atau mendaftarkan tanahnya diatas tahun 2026 mendatang.

3. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dengan mengeluarkan sertifikat tanah, yang berperan sebagai alat untuk merapikan penguasaan dan kepemilikan tanah, serta sebagai kendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.²²

Pendaftaran tanah, menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, teratur, dan berkesinambungan. Kegiatan ini mencakup pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, serta

²¹Ilyas Ismail, "Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah Dalam Proses Peradilan", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.13 No. 53, 2011, hlm. 27

²²Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Ctk. Kedua, Jakarta, 2012, hlm. 59

pemeliharaan data fisik dan yuridis tanah dan satuan rumah susun. Ini juga mencakup pemberian sertifikat hak atas tanah dan satuan rumah susun kepada pemiliknya, serta hak-hak lain yang terkait.

Beberapa unsur utama dalam pendaftaran tanah adalah:

- a. Pelaksana atau penyelenggara adalah Pemerintah.
- b. Dilakukan secara berkesinambungan dan teratur.
- c. Meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, dan pemeliharaan data fisik dan yuridis.

Dalam bahasa Latin, pendaftaran tanah dikenal dengan istilah *Capitastrum*, sedangkan dalam bahasa Jerman dan Italia disebut *Catastro*, dan dalam bahasa Prancis dikenal dengan *kadastrale* atau *kadaster*. Kadaster adalah register yang mencatat informasi terkait luas, nilai, dan kepemilikan tanah, serta seringkali berupa peta besar dengan daftar terkait.

Pendaftaran tanah adalah kegiatan yang dilakukan oleh negara untuk mengumpulkan data mengenai tanah di suatu wilayah guna memastikan kepastian hukum di bidang agraria. Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum atas hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 3 huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.

Demi mencapai tujuan pendaftaran tanah yang disebutkan di atas, proses pendaftaran tanah berakhir dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah

sebagai hasil dari proses pendaftaran tanah seperti yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria jo. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang.²³

Pasal 2 Peraturan-Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa proses pendaftaran tanah harus mematuhi asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Disebutkan bahwa asas-asas tersebut berikut:

- a. Asas Sederhana Asas ini dimaksudkan agar ketentuan ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah;
- b. Asas Aman Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;
- c. Asas Terjangkau Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan;
- d. Asas Mutakhir Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan;
- e. Asas Terbuka Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pendaftaran tanah adalah kewajiban pemerintah dan pemilik hak untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan atas hak atas tanah.

Langkah terakhirnya adalah penerbitan sertifikat tanah yang menjadi bukti

²³Rahmat Ramadhani, "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah", *Sosok Jurnal Sosial dan Ekonomi*, Vol. 2 No. 1, 2021, hlm 34.

sah kepemilikan, meskipun bukanlah hal yang mutlak, sertifikat ini mencakup data fisik dan yuridis tanah.

Ada dua sistem registrasi tanah yang berbeda, yaitu Pendaftaran Akta (*Registration of Deeds*) dan Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*). Pendaftaran akta berkaitan dengan pendaftaran akta sebagai bukti hak atas tanah, dengan setiap transaksi hukum yang mempengaruhi kepemilikan tanah dicatat dalam akta. Sementara itu, pendaftaran hak lebih menitikberatkan pada pencatatan hak atas tanah yang baru diciptakan atau mengalami perubahan, bukan pada dokumen akta itu sendiri. Akta hanya berperan sebagai sumber informasi, sedangkan hak dan perubahannya tercatat dalam Buku Tanah dan menghasilkan sertifikat yang sah.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari dua metode, yaitu pendaftaran secara sistematis yang dilakukan secara bersamaan untuk semua objek tanah yang belum terdaftar di desa atau kelurahan, diinisiasi oleh pemerintah dengan rencana kerja jangka panjang dan tahunan. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan baik secara individu maupun massal oleh pemilik tanah berdasarkan permintaan atau inisiatif pribadi, dengan biaya ditanggung oleh pemilik tanah.

Pendaftaran tanah bertujuan utama untuk aspek fiskal yang terkait dengan perencanaan pajak dan pembangunan, serta aspek hukum untuk memastikan kelegalan hak atas tanah. Pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, termasuk kepastian hak atas tanah, subyek hak, obyek hak, dan kepastian hukum.

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang, yang menjelaskan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan:

- a. Kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah, rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar.
- b. Mempermudah pembuktian hak oleh pemegang hak.
- c. Memberikan informasi kepada pihak terkait, termasuk pemerintah, agar dapat mengakses data yang diperlukan untuk pembuatan hukum mengenai tanah.
- d. Tertib administrasi pertanahan.

Pendaftaran tanah juga berperan sebagai dokumen yang kuat untuk membuktikan keabsahan tindakan hukum yang berkaitan dengan tanah, dengan sertifikat yang memuat informasi fisik dan hukum. Tujuannya adalah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas hak kepemilikan tanah.

4. Pengertian tentang Alat Bukti

Boedi Harsono menjelaskan bahwa tujuan utama Undang-Undang Pokok Agraria bukan untuk menghambat kebebasan individu dalam mengelola tanah, tetapi untuk memperkuat posisi individu dalam masyarakat dengan memberikan peraturan hukum tertulis dan bukti kepemilikan tanah melalui registrasi tanah.²⁴

Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria mengakui eksistensi tanah adat, yang menetapkan bahwa hukum agraria yang diberlakukan terhadap tanah, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Selain itu, Pasal 3 Undang-Undang Pokok

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm 302.

Agraria mengakui hak ulayat, yang merupakan hak kolektif yang dimiliki oleh masyarakat adat untuk mengurus tanah dan sumber daya alam di wilayah adat mereka, yang wajib dilestarikan.

Namun, sejak Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan, tanah yang semula berstatus komunal dan dikuasai oleh masyarakat adat, diubah menjadi kepemilikan individu. Terdapat dua definisi tanah adat menurut Undang-Undang Pokok Agraria:

- a. Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat merupakan tanah yang dimiliki secara kolektif oleh masyarakat adat. Proses pendaftarannya tidaklah mudah, dan agar mendapatkan sertifikat, tanah ini harus melewati prosedur tukar guling yang telah disetujui oleh kepala adat.
- b. Tanah Bekas Hak Milik Adat adalah tanah yang status kepemilikannya masih dalam bentuk asal, belum berubah menjadi hak tertentu seperti hak milik atau hak guna bangunan, serta belum terdaftar atau bersertifikat.²⁵

Pada dasarnya, hak kolektif atas tanah dalam masyarakat adat membatasi kepemilikan pribadi. Masyarakat adat hanya diberikan wewenang untuk mengelola dan memanfaatkan tanah secara bersama-sama, termasuk hak untuk memanen hasil hutan, berburu, atau membuka lahan untuk usaha tertentu. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur pengakuan terhadap hak ulayat, dengan syarat bahwa tanah ulayat masih ada dan dikelola oleh masyarakat adat yang sah. Tanah ulayat yang sudah tidak dikelola oleh masyarakat adat atau yang statusnya berubah, akan menjadi tanah negara. Tanah negara ini dapat dialihkan statusnya menjadi hak milik perseorangan.

F. Metode Penelitian

²⁵Pontoh R.Y, “Kebijakan Hukum Terhadap Tanah Adat Yang Belum Didaftarkan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”, *Lex Administratum*, Vol. X No. 1, 2022, hlm. 59.

1. Jenis Penelitian

Kajian ini memakai jenis penelitian hukum empiris, pendekatan berbasis pengalaman, yaitu cara pandang dalam ranah hukum yang menekankan pada bagaimana ketentuan hukum berlaku secara konkret dalam kehidupan masyarakat.

2. Pendekatan Penelitian

Pola pendekatan dalam kajian ini menjadi dasar pemikiran dalam memahami topik yang diteliti. Teknik yang diterapkan adalah *Normative Sociological Peraturan-Pemerintah Roach*, yakni strategi yang berpijak pada sistem hukum yang berlaku, lalu dihubungkan dengan kondisi nyata yang ditemukan di lapangan.

3. Objek Penelitian

Arah kajian dalam riset ini berpusat pada proses pendaftaran tanah di kantor pertanahan kota Yogyakarta pasca implementasi Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terkait hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah.

4. Subjek

Para individu yang terlibat dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu informan dan responden. Informan adalah orang yang menyampaikan data secara mendalam dan memiliki keterkaitan langsung dengan isu yang dianalisis. Sedangkan responden adalah orang yang memberikan penuturan berdasarkan pengalaman yang berhubungan dengan fokus studi. Dalam kajian ini, tercatat dua figure narasumber, yaitu:

- a. Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta
 - b. Lurah Kelurahan Keparakan Kemantren Mergangsan Yogyakarta
 - c. Lurah Kelurahan Baciro Kemantren Gondokusuman Yogyakarta
 - d. Lurah Kelurahan Bumijo Kemantren Mergangsan Jetis Yogyakarta
5. Lokasi
- a. Area pelaksanaan studi dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, beralamat di Jalan Kusumanegara Nomor 161, Muja Muju, kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - b. Lokasi penelitian ini berada di Kantor Kelurahan Keparakan Kemantren Mergangsan, Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - c. Lokasi penelitian ini berada di Kantor Bumijo Mergangsan Jetis, Jl. Tentara Zeni Pelajar Nomor 8, Jetis, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta
 - d. Lokasi penelitian ini berada di Kantor Baciro Kemantren Gondokusuman, Jl. Mawar II Baciro, Yogyakarta

6. Sumber Data Penelitian

Informasi yang dimanfaatkan dalam riset ini mencakup data primer beserta data sekunder.

- a) Data primer ialah pengumpulan data secara langsung dari kegiatan di lokasi, yang didapatkan melalui interaksi tanya jawab dengan individu yang berkaitan dalam penelitian.

- b) Data sekunder ialah hasil informasi yang dikumpulkan melalui pelacakan terhadap dokumen hukum inti dan tambahan melalui telaah kepustakaan.
- 1) Bahan hukum primer peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan yang dirujuk, yakni:
 - a) Peraturan Pemerintahan Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - c) Peraturan Pemerintah Tentang Nomor 24 Tahun Pendaftaran Tanah
 - 2) Sumber hukum tambahan terdiri atas bacaan seperti literatur ilmiah, tulisan akademik, dan publikasi yang menyoroti persoalan Tentang pendaftaran tanah, penerbitan surat bukti kepemilikan, serta kebijakan teknis pelaksanaan pendaftaran tanah dalam wilayah kerja Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta.
 - 3) Referensi hukum tersier, seperti kamus dan ensiklopedia, digunakan untuk mendukung pemahaman serta memberikan bantuan dalam proses analisis terhadap tema yang ditelaah.

7. Analisis Data

Sesudah keseluruhan data terkumpul, tahap selanjutnya adalah melakukan pengolahan informasi, mengkaji secara menyeluruh, serta

menelaah setiap elemen data. Pendekatan analisis yang dipakai adalah metode deskriptif dengan pendekatan.

G. Kerangka Skripsi

Demi memberikan pemaparan yang lebih terstruktur dan mudah dipahami dalam penjabaran serta isi dari riset ini, penulis berupaya menyusun kerangka penulisan yang dapat mempermudah proses pembacaan nantinya. Adapun urutan serta tata letak bab dalam bentuk skripsi dijelaskan:

1. BAB I PENDAHULUAN

Di bagian ini, penulis menjelaskan unsur-unsur penting seperti Latar Belakang, Perumusan Masalah, Sasaran Penelitian, Kebaruan Studi, Telaah Literatur, Penjelasan Operasional, Metode Pengumpulan Informasi, dan Struktur Penulisan Skripsi.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian pengantar ini, akan dipaparkan pendekatan teoritis Tentang objek kajian, dan menganalisis penerapan Pasal 96 peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 berkaitan dengan hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, serta pendaftaran tanah, dengan perhatian khusus terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Yogyakarta.

3. BAB III ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bagian ini akan menyampaikan penjelasan Tentang jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang telah ditentukan sebelumnya, terutama dalam konteks penerapan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta pasca berlakunya Pasal 96 Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang

mengatur Tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah.

4. BAB IV PENUTUP

Pada bagian ini disampaikan simpulan dari keseluruhan temuan studi beserta saran yang dirumuskan berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya.

