

**JURNAL NOTARIUS**

**Program Studi Kenotariatan Pascasarjana UMSU**

Vol. 1, No. 1, Januari-Juni 2022

e-ISSN : 2598-070X    ISSN : 2089-1407

---

**FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH  
SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN  
SIMALUNGUN**

**Pamitri**

Pamitri876@gmail.com

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

**Surya Perdana**

suryaperdana@umsu.ac.id

Dosen PNS/DPK Fak. Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

**Abstrak**

Pendaftaran tanah selamai ini dilakukan pada umumnya masih bersifat sporadik yang tentunya akan memerlukan waktu yang lama untuk menyelesaikan pendaftaran seluruh bidang tanah di wilayah Indonesia. Oleh sebab itu, pemerintah dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 dan kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun telah melaksanakan program tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah.

**Kata kunci: faktor, penghambat, pendaftaran, tanah**

---

**Pendahuluan**

Tanah memiliki makna penting dalam sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia, sehingga hampir setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian rakyat Indonesia selalu berhubungan dengan tanah. Tanah bagi sebagian masyarakat Indonesia dianggap sebagai salah satu tolok ukur status sosial seseorang. Beberapa dekade belakangan ini sebagai akibat perkembangan ekonomi, maka kebutuhan terhadap tanah sangat tinggi terutama bagi daerah-daerah yang sedang mengalami perkembangan, sehingga membutuhkan tanah untuk keperluan pembangunan.

Salah satu isi konstitusi Indonesia mengatur bahwa bumi, air dan ruang angkasa serta segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan suatu karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia, dan oleh karena itu, sudah semestinya pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa beserta segala apa yang terkandung di dalamnya selalu ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>1</sup>

Pentingnya fungsi tanah bagi kehidupan manusia terutama dalam sisi ekonomisnya, maka status hak atas tanah harus jelas sehingga adanya kepastian hukum akan kepemilikannya. Hak atas tanah yang mengandung aspek kepastian dan keadilan tidak terpisah dari penggunaan serta pemanfaatan tanah yang mewujudkan kemakmuran. Kepastian dan keadilan saja, tidak dapat mewujudkan kemakmuran tanpa penggunaan dan pemanfaatan. Sebaliknya, penggunaan dan pemanfaatan saja, tanpa adanya kepastian dan keadilan juga tidak dapat memberikan kemakmuran yang adil dan berkepastian yang merupakan cita-cita kemerdekaan.<sup>2</sup>

Salah satu cara untuk memperoleh kepastian hukum hak atas tanah itu adalah dengan cara mendaftarkan tanah tersebut ke Badan Pertanahan. Pendaftaran tanah untuk pertama kali itu dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Ironisnya pendaftaran tanah selama ini ternyata memakan waktu yang lama, sehingga kemudian pemerintah dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 dan kemudian disempurnakan dengan peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Badan Pertanahan Kabupaten Simalungun sebagai pelaksana dari adanya aturan-aturan tersebut, ternyata memiliki banyak sekali hambatan dalam upaya percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap itu. Menarik untuk menilik bagaimana hambatan-hambatan itu dicarikan solusinya oleh BPN setempat.

### **Urgensi Pendaftaran Tanah dalam Perspektif Kepastian Hukum**

Terminologi pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre* yaitu suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman yang menunjukkan kepada sesuatu yang luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata *cadastre* ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu register atau *caorta* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti *record* pada lahan-lahan atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian

---

<sup>1</sup>Sofi Alawiya, Kristiyanto, Anggit Wicaksono, "Pelaksanaan Kegiatan Proyek Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Desa Sukobubuk Kecamatan Margorejo Kabupaten Pati", *Jurnal Suara Keadilan Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muria Kudus*, Vol. 19, No. 1, 2018, hlm. 25.

<sup>2</sup>Soedjarwo Soeromihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta: Cerdas Pustaka, 2009, hlm. 125.

dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.<sup>3</sup>

Definisi pendaftaran tanah berawal dari fungsinya, sebagai suatu *fiscal cadaster*, setelah itu dengan urgensinya sebagai sarana untuk membuktikan adanya kepastian hak dan kepastian hukum, menyebabkan pendaftaran tanah menjadi suatu *legal cadastre*.<sup>4</sup> Pendaftaran tanah yang merupakan *fiscal cadastre* yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, dalam rangka memenuhi kepentingan negara sendiri yaitu untuk kepentingan pemungutan pajak tanah.<sup>5</sup>

Sebelum terbit dan berlakunya UU Pokok Agraria, pendaftaran tanah tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW). Pasal 19 ayat (1) UUPS mengatur bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk menjamin kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, diperintahkan untuk dibuatkan suatu aturan pelaksanaannya, maka tanggal 23 Maret 1961 diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun dan hak-hak tertentu yang membebaninya. Asas yang menjadi landasan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia utamanya demi kepentingan masyarakat dalam hal penguasaan atas suatu bidang tanah atau satuan rumah susun yang sesuai dengan ketentuan yang ada dengan biaya yang terjangkau.<sup>6</sup> Pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup>A.P. Parlindungan, *Perlindungan Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP. No. 24/1997 dilengkapi dengan Pengaturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 27 Tahun 1998)*, Cetakan Pertama, Bandung: CV Mandar Maju, 1999, hlm. 18-19.

<sup>4</sup>Pendaftaran tanah yang merupakan *legal cadastre* adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah tertentu pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Bandung: Djambatan, 1997, hlm. 72.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 84.

<sup>6</sup>Isdiyana Kusuma Ayu, “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu”, *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 3, Oktober 2019, hlm. 341.

<sup>7</sup>Pasal 19 ayat (1) UUPA diatas merupakan dasar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia yang menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum, maka oleh pemerintah dilaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai ketentuan pelaksanaan dari Pasal 19 ayat (1) UUPA, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang meliputi Kadaster dan Pendaftaran Hak. Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada Media Group, 2012, hlm. 81.

Pasal 3 serta Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur bahwa tanah yang dilaksanakan di Indonesia memiliki tujuan baik untuk pemerintah, masyarakat, dan pihak ketiga. Tujuan tersebut antara lain: a. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dalam bentuk pemberian sertifikat hak atas tanah; b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan agar dengan mudah untuk memperoleh data, baik data fisik dan data yuridis yang sudah terdaftar terbuka untuk umum, b. Terselenggaranya tertib administrasi, baik dalam hal peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik satuan rumah susun yang wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat.

Urgensi pendaftaran tanah ialah agar pemilik tanah memperoleh jaminan kepastian terhadap tanahnya. Akhir dari proses pendaftaran tanah adalah si pemilik tanah akan memperoleh sertifikat hak milik atas tanah<sup>8</sup> yang menjadi alat bukti dan kepada pemiliknya diberikan jaminan dan perlindungan hukum. Perlunya sertifikat hak milik atas tanah itu ketika terjadi sengketa atau orang mengajukan tuntutan atas penguasaan tanah, maka pemilik tanah akan mengalami kesulitan untuk membuktikan bahwa dirinya adalah pemilik yang sah atas tanah itu.

Terkait dengan obyek pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, meliputi sebagai berikut: a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, b) Tanah hak pengelolaan, c). Tanah wakaf, d) Hak milik atas satuan rumah susun, e) Hak tanggungan, f) Tanah Negara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan 2 (dua) macam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu pertama kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali; dan kedua kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi: pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi: pendaftaran perubahan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.<sup>9</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa “pendaftaran tanah sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan”. Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan melalui mekanisme ajudikasi, yang dalam perspektif Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah

---

<sup>8</sup>Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik serta data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Lihat Moh. Hatta, *Bab-bab Tentang Perolehan dan Hapusnya Hak Atas Tanah*, Yogyakarta: Liberty, 2014, hlm. 38.

<sup>9</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2010, hlm. 136.

Nomor 24 Tahun 1997, yakni kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Pendaftaran tanah secara sporadis yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah/bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.<sup>10</sup> Dalam kegiatan pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) sistem, yaitu:

a. Sistem positif

Pada sistem positif apa yang tercantum dalam buku Pendaftaran Tanah dan surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Pihak ketiga (yang beritikad baik) yang bertindak atas bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak, biar pun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Pihak yang dirugikan mendapatkan kompensasi dalam bentuk lain.

b. Sistem negatif

Surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang berbagai keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai ketentuan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal yang demikian, maka pengadilanlah yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar. Kalau ternyata bahwa keterangan dari Pendaftaran Tanah yang tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan seperlunya.<sup>11</sup>

Pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah tersebut tentunya memiliki manfaat bagi pemilik tanah. Manfaat pendaftaran tanah adalah untuk mendapatkan alat bukti yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum terkait dengan tanah. Untuk perbuatan hukum tertentu, maka pendaftaran tanah mempunyai fungsi lain untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu. Artinya tanpa dilakukan pendaftaran, maka perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum.<sup>12</sup>

Untuk manfaatnya bagi pemerintah yaitu dengan diperolehnya sertifikat hak atas tanah bagi pemegang hak atas tanah, maka hal itu merupakan bagian dari tertib administrasi dalam bidang pertanahan dan untuk memperlancar setiap kegiatan pemerintah yang terkait dengan tanah dalam pembangunan. Bagi pemegang hak atas tanah, pendaftaran tanah itu dapat mengurangi adanya keresahan yang terkait dengan tanah sebagaimana mestinya.

### **Dasar Hukum dan Konsep Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)**

Dalam rangka mewujudkan kehadiran negara dalam bidang pertanahan dengan memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah sebagai bukti hak kepemilikan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pemerintah berkewajiban

---

<sup>10</sup>Isdiyana Kusuma Ayu, *loc. cit.*

<sup>11</sup>Efendi Perangin-angin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Edisi I, Cet. IV, Jakarta: Rajawali, 1994, hlm. 97-98.

<sup>12</sup>Muchsin, *Aspek Hukum Sengketa Hak Atas Tanah, Varia Peradilan Majalah Hukum*, 2006, hlm. 10.

menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia, oleh karena itu perlu dilakukan percepatan pendaftaran tanah untuk mengejar presentase tanah terdaftar yang masih dibawah 50% hingga saat ini. Salah satu cara yang ditempuh oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah melalui program percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018, mendefinisikan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah “kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Data fisik merupakan keterangan terkait dengan letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum atau status penguasaan bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak atau pihak yang menguasai, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Tujuan pelaksanaan PTSL yang utama adalah pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sistematis lengkap mengelompok dalam satu wilayah desa/kelurahan lengkap diantaranya: a) Waktu pelaksanaan relatif lebih cepat dibandingkan pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sporadik; b) Mobilisasi dan koordinasi petugas ukur lebih mudah dilaksanakan, c) Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang belum terdaftar dan yang sudah terdaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan, d) Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang bermasalah dalam suatu wilayah desa/kelurahan, e) Persetujuan batas yang bersebelahan (asas *contradictoir delimitatie*) relatif lebih mudah dilaksanakan, f) Dapat memperbaiki/melengkapi peta dasar pendaftaran.

Ruang lingkup percepatan program pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan desa demi desa diwilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Tujuan dari PTSL dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Dasar hukum dalam pelaksanaan PTSL adalah Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32, Pasal 38 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 19 UUPA merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pemerintah, sedangkan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan agar mereka memperoleh kepastian tentang hak mereka tersebut.<sup>13</sup>

Pendaftaran tanah sistematis lengkap ini adalah program pemerintah yang sebenarnya hampir sama dengan program-program sebelumnya misalnya PRONA. PRONA adalah proyek Nasional Agraria, yaitu suatu usaha pemerintah dengan suatu

---

<sup>13</sup>Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 11-16.

subsidi untuk pendaftaran secara massal. Ketika itu PRONA ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981. Pemerintah memberikan subsidi kepada masyarakat golongan ekonomi lemah dalam program PRONA, sedangkan untuk golongan yang mampu, biaya dibebankan kepada swadaya anggota yang menerima sertifikat PRONA tersebut.<sup>14</sup>

Biaya untuk pengurusan sertifikat hak atas tanah setiap desa pada program PRONA tentunya tidaklah sama. Pada program PRONA pensertifikasian massal dilakukan secara “tebang pilih” artinya dalam satu desa hanya beberapa bidang tanah saja yang diukur sesuai dengan jatah atau jumlah persil yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan setempat. Ketentuan tersebut mengakibatkan dalam satu desa tidak semua bidang tanah dapat diukur lalu kemudian disertifikatkan. Padahal dalam konsep pendaftaran tanah dalam Pasal 2 Bab II PP Nomor 6 Tahun 2018 mengatur bahwa PTSL dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>15</sup>

Program PTSL dititikberatkan untuk memetakan dan mengukur seluruh bidang tanah dalam satu desa yang merupakan sebuah keharusan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 2, bahwa “objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah”.<sup>16</sup>

Pasal 10 mengatur bahwa “dalam hal bidang-bidang tanah terdaftar belum dipetakan atau sudah dipetakan tetapi tidak pada posisi sebenarnya, maka pemetaan bidang-bidang tanah tersebut dilakukan bersamaan dengan pemetaan hasil pengukuran bidang tanah secara sistematis”. Berdasarkan hasil pemetaan inilah kemudian ada terminologi “Desa Lengkap” yaitu baik bidang tanah yang sudah diukur ataupun yang telah terbit sertifikatnya, maka bidang tanah itu wajib untuk dipetakan dalam satu peta yang dikenal dengan “Desa Lengkap”.<sup>17</sup>

Desa Lengkap inilah yang kemudian menjadi ciri khas dari program PTSL. Berdasarkan keterangan yang terdapat dalam “Desa Lengkap” itulah diperoleh berbagai macam informasi bidang tanah. Baik bidang tanah yang bermasalah maupun yang tidak bermasalah, yang kemudian diklasifikasikan menjadi K1, K2, K3, dan K4. Adanya klasifikasi itu dilakukan untuk mempermudah mengenali objek atau bidang tanah.<sup>18</sup>

Penetapan lokasi kegiatan PTSL ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Penetapan lokasi ini dapat dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap bagian demi bagian dalam satu hamparan. Penetapan lokasi pelaksanaan program PTSL dilakukan dengan ketentuan anggaran khusus PTSI yang telah dialokasikan dalam APBD/APBN. Selain itu diprioritaskan pada lokasi desa/kelurahan yang ada kegiatan Prona/Proda, dana desa, lintas sektor, massal swadaya masyarakat, *coorporate social responsibility* (CSR) dan atau program pendaftaran tanah massal lainnya. Atau berdasarkan ketersediaan dana yang sah

<sup>14</sup>A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2009, hlm. 45.

<sup>15</sup>Deriska Wulanda Putri, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Bengkulu Tengah Perspektif Hukum Islam”, *Tesis*, (Tidak diterbitkan, Program Studi Hukum Tata Negara Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu, Bengkulu, 2012), hlm. 26.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 27.

<sup>18</sup>*Ibid.*

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk 1 desa/kelurahan PTSL. Ditetapkan dengan memerhatikan ketersediaan peta kerja, ketersediaan dan kemampuan optimal pelaksana PTSL pada masing-masing kantor pertanahan.

### **Faktor-faktor Penghambat Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun**

Penetapan lokasi pelaksanaan PTSL di Kabupaten Simalungun ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun Nomor: 51/KEP-12.08/VI/2017 tentang Penetapan Lokasi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun tahun anggaran 2017. Pelaksanaan PTSL ini tentu memerhatikan apabila volume bidang pada Nagori/Desa yang ditetapkan lebih kecil dari kapasitas jumlah bidang tanah yang dapat dikerjakan oleh panitia, maka panitia tersebut dapat mengerjakan pada beberapa Nagori/Desa. Satgas yang membantu panitia sebagaimana disebutkan diatas dapat dibentuk pada masing-masing Nagori/Desa. Adapun lokasi PTSL yang sudah disiapkan akan ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Setelah lokasi PTSL yang telah ditetapkan terdiri dari beberapa Nagori/Desa, maka diupayakan agar Nagori/Desa yang menjadi obyek PTSL letaknya berdekatan. Hal yang dipandang penting guna efisiensi dan efektivitas tercapainya target kinerja PTSL, maka dimungkinkan penyebaran target PTSL dikonsentrasikan pada beberapa Kabupaten/Kota saja dalam satu provinsi. Apabila letak satu Nagori/Desa dengan Nagori/Desa lainnya memerlukan waktu perjalanan yang panjang, sementara jumlah bidang dalam satu Nagori/Desa tidak memerlukan satgas yuridis, maka cukup dibentuk satu panitia dengan 1 pengumpul data yuridis.

Apabila diperlukan Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan perubahan lokasi yang sudah ditetapkan dan melaporkan ke Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi. Apabila lokasi tanah adalah obyek *landreform* yang ditetapkan menjadi obyek PTSL, maka dengan sendirinya obyek tersebut dikeluarkan dari obyek *landreform* dan pelaksanaan pendaftaran tanahnya dilakukan melalui mekanisme PTSL. Dalam hal tanah obyek transmigrasi dan konsolidasi tanah yang menjadi obyek PTSL, penerbitan sertifikat hak atas tanahnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan perubahan lokasi PTSL yang sudah ditetapkan dalam hal perubahan itu benar-benar dilakukan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat diketahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun, yaitu: a) Keterbatasan pengetahuan masyarakat akan prosedur pendaftaran tanah; b) Para ahli waris atau sebagian ahli waris atas tanah yang sudah tidak bertempat tinggal di daerah letak tanah; c) Adanya tanah warisan yang belum dibagi; d) Adanya tanah yang belum ada SPPT PBB nya; e) Keterbatasan sumber daya manusia yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun.

Faktor penghambat dalam pelaksanaan program PTSL berdasarkan penelitian ini banyak terjadi dilapangan. Bagi masyarakat awam atau masyarakat yang jauh dari perkotaan mereka tidak tahu apa itu pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), bagi masyarakat awam apabila telah memegang surat yang diterbitkan oleh Pangulu (Kepala Desa) mereka sudah tenang. Apalagi bagi sebagian yang mata



pencahariannya petani, mereka sangat sulit untuk mengurus surat-surat mengenai tanah yang dimilikinya.

Satgas fisik dalam program PTSL ini harus bekerja lebih teliti karena ternyata banyak terjadi dilapangan bahwa tidak ada tanda batas tanah. Apalagi tanah yang tidak diusahai. Penentuan tanda batas dilakukan oleh pemilik tanah dan pemilik tanah yang berbatasan secara kontradiktual dikenal dengan asas kontradiktur. Penentuan asas kontradiktur merupakan perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Perjanjian ini melibatkan semua pihak masing-masing harus memenuhi kewajiban menjaga letak batas bidang tanah. Setiap perjanjian berlaku suatu asas dinamakan asas konsensualitas yang dimaknai bahwa suatu perjanjian sudah dilahirkan sejak detik tercapainya kesepakatan, perjanjian sudah sah apabila sudah disepakati. Penetapan tanda batas sebagaimana dituangkan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 harus terpenuhi.

Salah satu hambatan pelaksanaan PTSL adalah besarnya pajak yang harus dibayar oleh peserta PTSL. Banyak dari peserta tidak memahami apa itu bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) yang wajib dibayar oleh peserta. BPHTB dikenakan terhadap orang atau badan hukum yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan. Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000. Dalam hal ini BPHTB di Kabupaten Simalungun tidak ada keringanan. Apabila peserta belum mampu membayar bea tersebut dapat membuat surat pernyataan yang formatnya telah ditentukan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017.

Selain itu beberapa tanah yang belum pernah terbit SPPT PBB-nya, hal ini juga menyulitkan dalam proses pengumpulan data yuridis, mayoritas masyarakat tidak mengetahui mengenai kenapa mereka tidak pernah menerima ataupun membayar SPPT PBB tersebut. Bagi tim Satgas yuridis percepatan apabila tidak ada PBB atas tanah yang dimohonkan tersebut, maka dapat digunakan PBB tanah yang bersebelahan untuk sementara sambil menunggu PBB yang diurus oleh Kelurahan. Adapun dasar penggunaan PBB atas tanah yang bersebelahan harus dengan nilai tanah yang sama, dan dalam prosesnya PBB tersebut harus segera diurus oleh pemilik tanah.

Hal yang paling mendasar dari semua hambatan yang terjadi adalah keterbatasan sumber daya manusia dalam melaksanakan program PTSL tersebut. Khususnya tenaga profesional juru ukur yang ada pada kantor pertanahan. Tahun 2017 seluruh jajaran Kantor Pertanahan diseluruh wilayah Republik Indonesia melaksanakan program PTSL dengan target yang telah ditentukan oleh Presiden Republik Indonesia yaitu 5.000.000 bidang tanah harus selesai. Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun sendiri harus bekerja ekstra keras dalam menyelesaikan target 5.000 sertifikat yang telah ditargetkan. Dengan volume kerja yang tinggi serta keterbatasan jumlah pegawai membuat para pegawai Kantor Pertanahan harus bekerja siang malam.

Untuk mengatasi berbagai hambatan tersebut, ada beberapa upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun untuk mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan PTSL antara lain: a) Dengan melakukan penyuluhan dan memberikan panduan kepada masyarakat agar masyarakat mendapatkan informasi dan pengetahuan hukum yang memadai untuk mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah dengan baik; b) Berbagi informasi

tentang pendaftaran tanah kepada Kepala Desa agar Kepala Desa melakukan pendekatan kepada masyarakat supaya lebih dini menyiapkan surat-surat yang berkaitan dengan kepemilikan tanah; c) Dalam hal keterbatasan sumber daya manusia yang terampil dalam pelaksanaan PTSL tersebut, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merekrut Pegawai Tidak Tetap (PTT) untuk membantu pelaksanaan program PTSL tersebut.

## **Simpulan dan Saran**

### **Simpulan**

Program pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang dilaksanakan oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional walaupun program PTSL tersebut tidak otomatis menuntaskan seluruh permasalahan di bidang pertanahan tapi setidaknya masalah pertanahan dapat diminimalkan. Hambatan yang dihadapi oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Simalungun dalam pelaksanaan program PTSL ini antara lain keterbatasan pengetahuan masyarakat akan prosedur pendaftaran tanah, para ahli waris atau sebagian ahli waris atas tanah yang sudah tidak bertempat tinggal di daerah letak tanah, adanya tanah warisan yang belum dibagi, adanya tanah yang belum ada SPPT PBB-nya, keterbatasan sumber daya manusia yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun.

### **Saran**

Pemerintah sebaiknya lebih gencar lagi dalam mensosialisasikan program PTSL itu, terlebih lagi kepada masyarakat di daerah terpencil dan masyarakat ekonomi lemah agar mereka memahami secara jelas program PTSL tersebut dan prosedur pelaksanaan PTSL ditahun-tahun berikutnya diharapkan agar lebih mudah. Kepada masyarakat supaya tidak enggan dalam mengikuti program pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Pemerintah agar dapat terwujud jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum di bidang pertanahan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Harsono, Boedi. 1997. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Bandung: Djambatan.
- Hatta, Moh. 2014. *Bab-bab Tentang Perolehan dan Hapusnya Hak Atas Tanah*. Yogyakarta: Liberty.
- Moleong, Lexy J. 2017. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muchsin. 2006. *Aspek Hukum Sengketa Hak Atas Tanah, Varia Peradilan Majalah Hukum*.
- Parlindungan, A.P. 1999 *Perlindungan Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP. No. 24/1997 dilengkapi dengan Pengaturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 27 Tahun 1998)*. Cetakan Pertama. Bandung: CV Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P. 2009. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Perangin-angin, Efendi. 1994. *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Edisi I, Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali.

- Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kharisma Putra Utama.
- Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Singarimbun, Masri., dan Sofyan Efendi. 1995. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LPJES.
- Soeromihardjo, Soedjarwo. 2009. *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Cerdas Pustaka.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis.
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Alawiya, Sofi., Kristiyanto., Anggit Wicaksono. 2018. "Pelaksanaan Kegiatan Proyek Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Desa Sukobubuk Kecamatan Margorejo Kabupaten Pati", *Jurnal Suara Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muria Kudus*, Vol. 19, No. 1, hlm. 25.
- Ayu, Isdiyana Kusuma. 2019. "Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu", *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 3, hlm. 341.
- Putri, Deriska Wulanda, 2012, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Bengkulu Tengah Perspektif Hukum Islam", *Tesis*, (Tidak diterbitkan, Bengkulu: Program Studi Hukum Tata Negara Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu).