

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian implementasi hukum

Implementasi adalah suatu penerapan kebijakan, atau mekanisme dalam suatu peraturan yang dibentuk untuk di terapkan dalam praktik sosial dengan tujuan mencapai keteraturan, keadilan, dan kesejahteraan.<sup>24</sup> Implementasi hukum dimulai dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun oleh pemerintah bersama badan legislatif. Peraturan tersebut kemudian menjadi landasan dalam pelaksanaan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.<sup>25</sup> Tujuannya adalah untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia, menciptakan ketertiban dalam masyarakat, menjaga stabilitas dan ketentraman, meningkatkan kesadaran hukum, serta mewujudkan keadilan bagi masyarakat dalam pembangunan yang berkelanjutan.<sup>26</sup>

Implementasi kebijakan hukum merupakan proses pelaksanaan norma-norma hukum yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan ke dalam tindakan nyata oleh aparatur pelaksana, dengan tujuan agar kebijakan tersebut mencapai sasaran dan tujuan yang telah dirumuskan.

Keberhasilan dalam penerapan kebijakan akan dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling terkait dan berjalan secara berkesinambungan. Menurut

---

<sup>24</sup> Joko Pramono, *Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik, Kebijakan Publik*, 2020.

<sup>25</sup> Abdul Makmur, "Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Modern," *Forum Komunikasi Ahli Hukum*, no. February (2023).

<sup>26</sup> Muhar Junef Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, "PENEGAKAN HUKUM DALAM RANGKA PENATAAN RUANG GUNA MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN (Law Enforcement Within The Scope of Spatial Lay-Out for The Purpose Of Sustainable Development)," *Faksimil* 17, no. 4 (2020): 2526438, [www.publikasi.unitri.ac.id](http://www.publikasi.unitri.ac.id).

Edward III, 1980 terdapat empat variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan tersebut, yaitu:<sup>27</sup>

a) Komunikasi

Komunikasi menjadi faktor penting karena kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik dan efektif jika terjadi komunikasi yang efektif antara pelaksana kebijakan dengan Masyarakat. Dengan komunikasi maka tujuan dan sasaran dari kebijakan dapat disosialisasikan dengan baik sehingga dapat menghindari kekeliruan dalam kebijakan tersebut.

b) Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya juga merupakan salah satu faktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Meskipun kebijakan telah disampaikan secara jelas dan konsisten, pelaksanaannya tidak akan berjalan maksimal jika tidak didukung oleh sumber daya yang memadai, contohnya mencakup jumlah pekerja yang cukup, kemampuan atau keahlian yang sesuai, dan ketersediaan dana yang mencukupi.

c) Sikap (*Disposisi*)

Disposisi adalah watak atau sikap yang dimiliki oleh pelaksana, jika para pelaksana ingin melaksanakan sebuah kebijakan, maka mereka harus dapat melaksanakan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Akan tetapi jika para pelaksana memiliki watak atau sikap yang berbeda dengan si pembuat kebijakan maka proses implementasi kebijakan tidak berjalan efektif.

---

<sup>27</sup> Syahrul Mubarak et al., "Policy Implementation Analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S Grindle, and Mazmanian and Sabatier Theories in the Policy Analysis Triangle Framework," *Journal of Public Administration Studies* 005, no. 01 (2020): 33–38, <https://doi.org/10.21776/ub.jpas.2020.005.01.7>.

d) Struktur Biokrasi

Struktur biokrasi adalah keempat variable yang juga berperan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan yang kompleks, untuk itu perlu adanya kerjasama dan sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.

**B. Relevansi implementasi hukum dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)**

Implementasi hukum dalam konteks pendaftaran tanah sistematis meliputi penerapan norma hukum dan kebijakan pertanahan ke dalam tindakan nyata melalui proses administratif dan sosial. Proses ini tidak hanya melibatkan penyusunan peraturan, tetapi juga pelaksanaan program oleh kantor yang bertanggung jawab atas penyediaan hak kepemilikan tanah kepada masyarakat.<sup>28</sup> Keberhasilan implementasi dalam pendaftaran tanah dipengaruhi oleh berbagai faktor utama, yakni komunikasi yang efektif antara institusi BPN dan masyarakat; sumber daya manusia dan infrastruktur yang memadai; sikap pelaksana yang proaktif; serta struktur birokrasi yang mendukung efektivitas pelaksanaan program.<sup>29</sup>

Dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), implementasi hukum menjadi sangat relevan karena menjadi jembatan antara norma hukum seperti yang tertuang dalam UUPA maupun Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 dengan realitas pelayanan administrasi pertanahan. Melalui implementasi hukum yang baik, prinsip catur tertib pertanahan dapat diwujudkan secara konkret, sekaligus menjamin kepastian hukum, keadilan, dan keterjangkauan

---

<sup>28</sup> Muhammad Joni, Efektifitas Penerapan Hukum (Online). <http://www.mjoni.com/opini/artikel-hukum/efektifitas-penerapan-hukum.html> (diakses pada 11 April 2020)

<sup>29</sup> Khalimatus Sa'diyah and Ilmi Usrotin Choiriyah, "IMPLEMENTASI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI DESA JAMBANGAN KECAMATAN CANDI KABUPATEN SIDOARJO," *Ilmu Administrasi Negara* 7, no. April (2024): 64–81, <http://ejournal.upnjatim.ac.id/index.php/jdg/article/view/1198>.

hak atas tanah bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk mereka yang sebelumnya belum memiliki legalitas atas tanah yang dikuasai.

### **C. Pendaftaran Tanah dalam Sistem Hukum Indonesia**

#### **1. Pengertian dan dasar hukum pendaftaran tanah**

Menurut pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 jo. PP No. 18 Tahun 2021, pendaftaran tanah adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkelanjutan, dan teratur, kegiatan ini mencakup pengumpulan, pengolahan, pencatatan, penyajian, serta pemeliharaan informasi terkait kondisi fisik, status hukum bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.<sup>30</sup> Kegiatan ini dicatat dalam bentuk peta maupun daftar, dan mencakup penerbitan bukti kepemilikan atas tanah yang sudah memiliki hak, serta hak milik atas satuan rumah susun, termasuk hak-hak lain yang terkait dengan tanah tersebut.

#### **2. Dasar hukum dari pendaftaran tanah yaitu :**

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA)

UUPA merupakan sumber hukum utama dalam sistem pertanahan nasional. Dalam Pasal 19 ayat (1) ditegaskan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah." Dengan demikian, UUPA memberikan mandat kepada pemerintah untuk

---

<sup>30</sup> Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Version Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021," Pub. L. No. Nomor 24 Tahun 1997 (2021), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/60953>.

menyelenggarakan pendaftaran tanah demi menjamin kejelasan status dan keberadaan hak atas tanah.<sup>31</sup>

b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

PP ini merupakan peraturan pelaksana dari UUPA, khususnya terkait Pasal 19. PP No. 24 Tahun 1997 mengatur secara rinci mengenai:<sup>32</sup>

1. Objek pendaftaran tanah
2. Subjek hak atas tanah
3. Tata cara pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data
4. Penerbitan sertifikat tanah
5. Pemeliharaan data fisik dan yuridis hak atas tanah.

Pendaftaran tanah dapat dilakukan secara sistematis, seperti dalam program pendaftaran tanah sistematis Lengkap (PTSL) maupun sporadik (permohonan individual).

c) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997

Peraturan ini memberikan pedoman teknis terhadap pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997. Di dalamnya dijelaskan secara terperinci tentang prosedur, formulir yang digunakan, hingga teknis pemetaan dan pengukuran tanah.<sup>33</sup>

d) Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

---

<sup>31</sup> *Ibid hal.*

<sup>32</sup> Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah" (1997), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/57217/pp-no-24-tahun-1997>.

<sup>33</sup> Kementerian Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional, "Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah" (1997).

Perpres ini mendorong percepatan pelaksanaan reforma agraria, termasuk legalisasi aset melalui kegiatan pendaftaran tanah. Kebijakan ini dilaksanakan dengan strategi nasional melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).<sup>34</sup>

e) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 tentang PTSL

Sebagai implementasi Reforma Agraria, Peraturan ini mengatur tata cara pelaksanaan PTSL. PTSL bertujuan untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah di Indonesia, baik yang telah memiliki hak maupun yang belum terdaftar, agar seluruhnya masuk ke dalam sistem pertanahan nasional.<sup>35</sup>

f) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik

Sejalan dengan perkembangan teknologi, pemerintah mengeluarkan kebijakan digitalisasi pertanahan. Dalam aturan ini dijelaskan bahwa pendaftaran tanah juga dapat dilakukan secara elektronik, termasuk penerbitan sertipikat dalam bentuk dokumen digital. Hal ini merupakan bagian dari modernisasi sistem pertanahan di Indonesia untuk meningkatkan efisiensi, keamanan, dan akurasi data.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Republik Indonesia, “Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria,” Pub. L. No. 86 Tahun 2018 (2018), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/106775/perpres-no-86-tahun-2018>.

<sup>35</sup> Republik Indonesia, “Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap” (2018), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/106644/permen-atrbpn-no-6-tahun-2018>.

<sup>36</sup> Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, “Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik,” Pub. L. No. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 (2021).

### 3. Tujuan dan fungsi pendaftaran tanah

Menurut menurut Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah yaitu:<sup>37</sup>

- a) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak suatu bidang tanah, rumah susun atau hak lain yang terdaftar. Agar mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- b) Untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan.

### 4. Manfaat pendaftaran tanah bagi masyarakat dan negara

Pendaftaran tanah memiliki peran yang penting dalam membangun sistem pertanahan yang adil dan teratur di Indonesia. Melalui proses pendaftaran, hak-hak atas tanah menjadi jelas dan diakui secara hukum, sehingga memberikan rasa aman dan kepastian kepada pemiliknya. Dengan adanya sertifikat sebagai tanda bukti hak, potensi sengketa dapat berkurang karena status kepemilikan telah ditetapkan secara sah oleh negara. Menjelaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan sarana penting dalam menjamin legalitas kepemilikan, serta sebagai bentuk perlindungan negara terhadap hak-hak warga dalam bidang agraria.<sup>38</sup> Permasalahan mengenai ketidakjelasan status tanah juga terlihat dalam penelitian lain yang menunjukkan bahwa ketiadaan bukti kepemilikan dapat menyebabkan tidak adanya kepastian hukum bagi pihak yang menguasai

---

<sup>37</sup> *Ibid hal. 24*

<sup>38</sup> Sulasiyah Amini and Suratman, "Pentingnya Pendaftaran Tanah: Perspektif Teori Kepastian Hukum," *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 6, no. 3 (2023): 1347–61, <https://doi.org/10.33474/hukeno.v6i3.17712>.

tanah tersebut. Kondisi ini berpotensi menimbulkan sengketa dan membatasi pemanfaatan tanah secara optimal.<sup>39</sup>

Keberadaan tanah yang telah terdaftar juga membuka peluang yang lebih luas bagi pemiliknya untuk memanfaatkan tanah secara produktif. Sertifikat tanah dapat dijadikan sebagai jaminan untuk memperoleh pembiayaan, yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan kegiatan ekonomi masyarakat. Hal ini terbukti pada salah satu penelitian di kabupaten Pidie menunjukkan bahwa kepemilikan sertifikat tanah telah membantu masyarakat dalam mengakses permodalan dan memperkuat daya saing ekonomi lokal.<sup>40</sup>

Tidak hanya berdampak secara individu, pendaftaran tanah juga berkontribusi terhadap peningkatan tertib administrasi pertanahan di pemerintahan dan masyarakat luas.<sup>41</sup> Data kepemilikan yang tercatat dengan baik memungkinkan pemerintah menyusun perencanaan tata ruang yang efektif, melakukan pengawasan terhadap penggunaan tanah, serta mengelola pendapatan negara melalui pajak bumi dan bangunan.

Di sisi lain, pendaftaran tanah juga berperan dalam memperkuat hubungan antara masyarakat dan negara. Masyarakat yang merasa haknya diakui secara resmi oleh negara akan tumbuh kepercayaannya terhadap hukum dan pemerintahan. Namun, rendahnya pemahaman terhadap pentingnya pendaftaran tanah serta keterbatasan akses terhadap layanan

---

<sup>39</sup> Isdiyana Kusuma Ayu et al., "Legality Of Land And Building Objects In The Tomb Of Ki Ageng Gribig, Malang City," *Widya Yuridika* 6, no. 1 (2022): 147, <https://doi.org/10.31328/wy.v6i1.4030>.

<sup>40</sup> M. Firjatullah Tona, Suhaibah, and Al-Muttaqien, "Analisis Fungsi Sertifikat Tanah Kepemilikan Dalam Meningkatkan Sistem Perekonomian Masyarakat Di Kabupaten Pidie," *MEUSAPAT: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2022): 18–24.

<sup>41</sup> Khair and Assyahri, "Optimalisasi Administrasi Pertanahan Di Indonesia: Tantangan Dan Strategi Menuju Kepastian Hukum."

pertanahan masih menjadi tantangan dalam proses legalisasi tanah, khususnya di wilayah pedesaan.<sup>42</sup>

Dengan demikian, pendaftaran tanah bukan hanya soal pencatatan kepemilikan, tetapi juga bagian dari pembangunan sistem agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan. Pendaftaran tanah menjadi dasar penting untuk menciptakan ketertiban, memberdayakan masyarakat, serta memperkuat fondasi hukum dan kelembagaan di bidang pertanahan. Salah satu contoh pentingnya kepastian hukum dalam peralihan hak atas tanah terlihat dalam penelitian mengenai jual beli tanah warisan yang dilakukan tanpa persetujuan seluruh ahli waris. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa tindakan tersebut tidak memenuhi syarat sah peralihan hak dan berpotensi menimbulkan sengketa karena status kepemilikannya tidak jelas secara hukum.<sup>43</sup>

##### 5. Jenis-jenis pendaftaran tanah (pertama kali dan pemeliharaan data)

Pendaftaran tanah di Indonesia terdapat 2 tahap, yaitu pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Proses pendaftaran tanah pertama kali dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu pendaftaran sistematis dan pendaftaran sporadik.<sup>44</sup> Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran yang dilakukan secara serentak, kebijakan ini dibuat oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mendaftarkan bidang-bidang tanah yang belum memiliki sertifikat. Kegiatan ini diselenggarakan berdasarkan rencana kerja jangka panjang maupun tahunan, dan pelaksanaannya difokuskan

---

<sup>42</sup> Wina Bugi Wijaya, "Urgensi Kesadaran Masyarakat Terhadap Pendaftaran Tanah," *Pamulang Law Review* 5, no. 2 (2022): 249–58.

<sup>43</sup> Fakhri Arief Firmansa, Isdian Anggraeny, and Yelita Putri Pramithasari, "Legal Review of Selling Land of Inheritance without Approval of All Heirs," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 28, no. 1 (2020): 107–20, <https://doi.org/10.22219/ljih.v28i1.11817>.

<sup>44</sup> Maria Ferba Editya, Rayani Saragih, and Maslon Hutabalian, "Sosialisasi Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Dan Sporadik Di Desa Jaranguda," *INCOME: Indonesian Journal of Community Service and Engagement* 2, no. 3 (2023): 186–95, <https://doi.org/10.56855/income.v2i3.651>.

pada wilayah-wilayah administrasi desa atau kelurahan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN. Sementara itu, pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan berdasarkan inisiatif individu atau pemilik tanah, yang mengajukan permohonan pendaftaran untuk bidang tanahnya yang belum terdaftar.

#### **D. Konsep Catur Tertib Pertanahan**

##### **1. Sejarah dan dasar hukum catur tertib**

Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 yaitu mengenai catur tertib pertanahan, catur tertib pertanahan ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat terhadap sektor pertanahan. Catur tertib pertanahan merupakan salah satu kebijakan pada bidang pertanahan yang dijadikan landasan untuk mengadakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah.<sup>45</sup> Kebijakan ini biasanya dituangkan dalam program-program khusus di bidang pelaksanaan pendaftaran tanah seperti PRONA program sebelum diganti menjadi pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), program tersebut memiliki tujuan yang sama untuk memberikan jaminan kepastian hukum tentang kepemilikan hak atas tanah yang dibuktikan dengan surat bukti hak yaitu sertipikat.<sup>46</sup>

Pemerintah mengeluarkan kebijakan catur tertib pertanahan ini karena masih banyak ditemui bidang-bidang tanah yang belum terdaftar, penguasaan tanah tersebut masih *letter C* dan belum bersertifikat, Masyarakat juga belum terlalu memahami mengenai peraturan-peraturan

---

<sup>45</sup> Joseph Ryan Setyawan and Dahniarti Hasana, "Legal Review of the Four Orderly Land Procedures in the Field of Absentee Land Ownership," *Jurnal Konstatering* 4, no. 2 (2025): 564–75.

<sup>46</sup> Herman Brahmana et al., "Tinjauan Hukum Tentang Administrasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kantor Pertanahan Kabupaten Dairi," *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 6368–74, <https://www.review-unes.com/index.php/law/article/view/1484><https://www.review-unes.com/index.php/law/article/download/1484/1203>.

dibidang pertanahan.<sup>47</sup> Masih banyak di luar sana yang mengalami masalah seperti sengketa tanah yang salah satu penyebabnya dalam melakukan peralihan hak tidak sesuai prosedur yang sudah ditentukan di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 seperti jual beli dibawah tangan atau mempergunakan surat kuasa mutlak.

2. Catur tertib pertanahan memiliki empat aspek utama yaitu :<sup>48</sup>

a) Tertib Hukum

Tertib hukum, bertujuan memastikan setiap bidang tanah mempunyai sertifikat, sehingga tanah tersebut mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan hak yang kuat. Sertifikat tanah menjadi bukti nyata bahwa regulasi dibidang pertanahan telah diterapkan dengan baik. Dengan adanya sertifikat tanah, meminimalisir atau mencegah terjadinya konflik atau sengketa pertanahan.

b) Tertib Administrasi

Tertib administrasi, bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan Kantor Pertanahan kepada masyarakat melalui proses yang cepat, mudah dan biaya yang terjangkau bagi permohonan hak atas tanah. Adapun maksud dari cepat, mudah dan biaya terjangkau, adalah:

- 1) Cepat, yaitu pelaksanaannya telah di rencanakan dan harus selesai sesuai jadwal waktu yang telah ditetapkan.
- 2) Mudah, dimana petugas pelaksana aktif di lokasi yang telah ditentukan sehingga pemohon tidak harus datang ke Kantor

---

<sup>47</sup> Shintiya Permata Puteri and Asmarani Ramli, "Kepastian Hukum Letter C Sebagai Bukti Kepemilikan Tanah Dalam Perspektif PP Nomor 18 Tahun 2021" 5, no. 5 (2025): 3757–72.

<sup>48</sup> U. Nurzia, "Pengaruh Catur Tertib Pertanahan Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Singkawang," *Jurnal Riset Indragiri* 12, no. 3 (2023): 183–95, <https://doi.org/10.61069/juri.v12i3.63>.

Pertanahan kabupaten setempat, sehingga proses permohonan hak atas tanah itu dapat dilakukan dengan mudah oleh masyarakat.

- 3) Murah, dimana biaya yang dibebankan kepada pemohon hak atas tanah relatif murah dan dapat dijangkau oleh masyarakat. Dengan adanya PTSL yang dilaksanakan dengan biaya yang murah, cepat dan mudah tersebut, diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat, khususnya Masyarakat golongan ekonomi menengah kebawah agar mendapatkan manfaat nyata.

c) Tertib Penggunaan

Tertib penggunaan, bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya penggunaan tanah secara berencana, sehingga tanah dapat dimanfaatkan secara optimal, dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan keseimbangan kebutuhan yang beragam. Dengan demikian penggunaan tanah dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

d) Tertib Pemeliharaan

Tertib Pemeliharaan, bertujuan untuk mendorong kesadaran dan tanggung jawab setiap pihak dalam menjaga kelestarian lingkungan, program ini juga menekankan pentingnya pencegahan kerusakan tanah oleh individu maupun badan hukum yang menguasai lahan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang secara tegas menyatakan bahwa memelihara kesuburan tanah serta mencegah kerusakan merupakan kewajiban semua pihak yang memiliki hubungan dengan tanah, termasuk dengan memperhatikan perlindungan terhadap kelompok masyarakat ekonomi lemah.

### 3. Keterkaitan Catur Tertib Dengan Reforma Agraria dan Keadilan Agrarian

Catur Tertib Pertanahan, yang terdiri dari tertib hukum, tertib administrasi, tertib penguasaan, dan tertib penggunaan tanah, merupakan prinsip dasar dalam mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan. Reforma agraria bukan sekadar redistribusi tanah, tetapi juga menyangkut pembenahan sistem agraria secara menyeluruh agar kepemilikan dan penguasaan tanah menjadi lebih adil, sah, dan sesuai dengan peruntukannya.<sup>49</sup>

Pelaksanaan reforma agraria yang efektif membutuhkan landasan tertib hukum pertanahan, agar status hak atas tanah jelas dan tidak menimbulkan konflik.<sup>50</sup> Tertib administrasi pertanahan menjadi penting dalam penataan data dan dokumen pertanahan secara sistematis dan transparan. Tertib penguasaan dan penggunaan tanah menjamin bahwa tanah tidak dikuasai secara berlebihan oleh segelintir pihak, dan digunakan sesuai dengan rencana tata ruang serta fungsi sosialnya.

Dalam konteks ini, Catur Tertib Pertanahan berperan sebagai instrumen normatif dan operasional yang dapat memastikan bahwa pelaksanaan reforma agraria benar-benar menghasilkan keadilan agraria. Keadilan agraria yang dimaksud meliputi keadilan dalam akses, kontrol, dan distribusi sumber daya agraria kepada masyarakat, khususnya kelompok rentan seperti petani, masyarakat adat, dan kaum miskin desa.<sup>51</sup> Oleh karena itu, implementasi Catur Tertib Pertanahan menjadi salah satu pilar penting

---

<sup>49</sup> *Ibid hal. 8*

<sup>50</sup> Andi Tenrisau, "Landasan Pengelolaan Pertanahan Dalam Sistem Penataan Agraria Berkelanjutan," *Jurnal Pertanahan* 11, no. 2 (2021): 103–12, <https://doi.org/10.53686/jp.v11i2.109>.

<sup>51</sup> Nurul Rahmawati, "Pengaruh Kesejahteraan Petani Terhadap Kemiskinan Di Perdesaan," *Jurnal Ilmu Ekonomi Dan Pembangunan* 20, no. 1 (2020): 38–44, <https://jurnal.uns.ac.id/jiep/article/view/35518/26925>.

dalam mengefektifkan kebijakan reforma agraria yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga substantif dan transformatif.

#### **E. Pendaftaran Tanah Pertama Kali**

Menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 jo. PP No. 18 Tahun 2021, yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, dan mencakup tahapan pengukuran, pemetaan, pencatatan, dan penerbitan sertipikat.<sup>52</sup>

Dalam pasal 19 Ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk melaksanakan tahapan pendaftaran tanah, yang meliputi:

1. Pelaksanaan pengukuran, penyusunan peta, serta pencatatan data tanah;
2. Pendaftaran dan pemeliharaan dokumen atau informasi mengenai tanah;
3. Penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Kewajiban untuk melakukan pendaftaran tanah juga ditegaskan dalam Pasal 23 Ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa hak milik beserta segala bentuk peralihannya, hilangnya, maupun pembebanannya wajib didaftarkan sesuai dengan ketentuan Pasal 19. Ketentuan dalam pasal tersebut menekankan tanggung jawab pemilik hak untuk mendaftarkan tanahnya, dengan tujuan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan melalui proses pendaftaran tanah.

Berbeda dengan pemeliharaan data, pemeliharaan data adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan informasi fisik dan data yuridis dalam

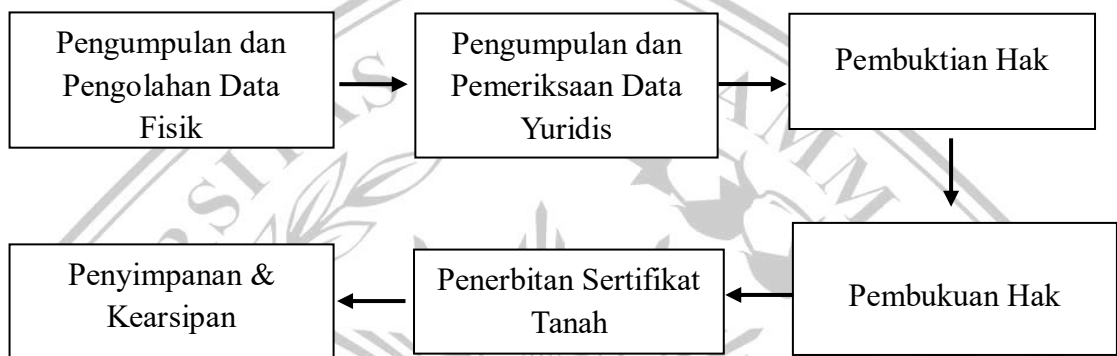
---

<sup>52</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Version Diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021.

peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat yang nantinya akan dirubah.<sup>53</sup>

**Tabel 2.1**

**Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali**



**Tabel 2.2**

**Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah<sup>54</sup>**



<sup>53</sup> Himawan Ardi Nugroho and Wida Astuti, “Penerapan Asas Mutakhir Dalam Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen,” *Jurnal Discretie* 1, no. 2 (2020): 102, <https://doi.org/10.20961/jd.v1i2.50230>.

<sup>54</sup> Fikahati Prasetya and Muh Afif Mahfud, “Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Elektronik Dalam Hukum Pertanahan Nasional,” *Jurnal Hukum Unissula* 39, no. 1 (2023): 78–89, <https://doi.org/10.26532/jh.v39i1.30581>.

Di Indonesia masih banyak menghadapi tantangan dalam pendaftaran tanah pertama kali, tantangannya yaitu:<sup>55</sup>

a) Tumpang Tindih Peraturan Perundang-undangan:

Peraturan yang saling bertentangan antara pemerintah pusat dan daerah menyebabkan kebingungan hukum serta konflik dalam pelaksanaan tata ruang dan penggunaan tanah.

b) Ketidakjelasan Pengakuan Hak atas Tanah Adat:

Hak masyarakat adat atas tanah belum diakui secara tegas dalam sistem hukum nasional sehingga menimbulkan ketidakpastian dan kesulitan dalam mempertahankan lahan adat.

c) Sengketa Tanah

Konflik kepemilikan tanah muncul akibat sistem administrasi yang lemah, data tidak terintegrasi, serta terjadinya kepemilikan ganda atau tumpang tindih sertifikat.

d) Korupsi dalam Proses Pendaftaran Tanah

Praktik korupsi di birokrasi pertanahan memperlambat proses, menambah biaya, dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan pendaftaran tanah.

e) Implementasi Hukum yang Lemah

Penegakan aturan yang tidak konsisten serta pengawasan yang kurang efektif menyebabkan ketidakpastian hukum dan menyulitkan perlindungan hak kepemilikan tanah yang sah.

---

<sup>55</sup> Muhammad Adymas Hikal Fikri Oktavia Diva Ramadhani, Firy Azzahra Firdausy, Aprilia Niravita, "TANTANGAN HUKUM DALAM PENDAFTARAN TANAH: ANALISIS KELEMAHAN SISTEMATIS DAN SOLUSI IMPLEMENTASI" 7, no. 10 (2024).

## F. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

### 1. Pengertian pendaftaran tanah secara sistematis

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu pendaftaran sistematis dan sporadik. Pendaftaran sistematis di Indonesia dinamakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap biasa disingkat dengan PTSL, yaitu kegiatan yang dilaksanakan secara menyeluruh untuk pertama kali secara serentak dalam suatu wilayah yang belum ada dalam daftar di suatu desa atau kelurahan. Tujuan diadakan pendaftaran tanah sistematis lengkap agar seluruh bidang tanah di Indonesia dapat terdaftar secara resmi, sehingga memberikan kepastian hukum dan perlindungan atas hak atas tanah Masyarakat. Sedangkan Pendaftaran tanah secara sporadik adalah proses pendaftaran yang dilakukan terhadap satu atau beberapa bidang tanah di dalam wilayah desa, berdasarkan kemauan dari pemilik tanah secara individu atau kelompok.<sup>56</sup>

### 2. Landasan hukum dan kebijakan pelaksanaannya

Landasan hukum utama dari program PTSL antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi dasar hukum utama pertanahan di Indonesia. Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatur secara lebih rinci tentang kegiatan pendaftaran tanah, termasuk pendaftaran pertama kali dan pemeliharaan data.

---

<sup>56</sup> Priasti Nuradini and Aminah Aminah, "Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Tanah Berstatus Absentee," *Notarius* 16, no. 1 (2023): 382–92, <https://doi.org/10.14710/nts.v16i1.42289>.

- c) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang pendaftaran tanah sistematis lengkap, yang secara khusus mengatur tata cara pelaksanaan PTSL di lapangan.
- d) Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, yang menegaskan komitmen pemerintah dalam mendorong percepatan pendaftaran tanah secara nasional.
- e) Keputusan Bersama Tiga Menteri Tahun 2017 (Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi), yang mengatur tentang pembiayaan kegiatan persiapan PTSL di tingkat desa/kelurahan.

Tahapan pada pendaftaran tanah sistematis lengkap sebagaimana telah diatur dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 yaitu:

- 1) Penetapan lokasi kegiatan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap
- 2) Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi pendaftaran tanah sistematis lengkap
- 3) Penyuluhan
- 4) Pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah
- 5) Pemeriksaan tanah
- 6) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis
- 7) Penerbitan keputusan pemberian Hak Atas Tanah
- 8) Pembukuan Hak Atas Tanah
- 9) Penerbitan sertipikat hak atas tanah
- 10) Penyerahan sertipikat hak atas tanah

## **G. Relevansi Catur Tertib Pertanahan terhadap Kebijakan Pendaftaran Tanah**

Catur Tertib Pertanahan merupakan prinsip kebijakan agraria nasional yang mencakup Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penguasaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah. Prinsip ini dirumuskan untuk menciptakan sistem pertanahan yang tertata, berkeadilan, dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Dalam konteks kebijakan pendaftaran tanah, termasuk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Catur Tertib berperan sebagai pedoman pelaksanaan sekaligus tolok ukur keberhasilan program pertanahan di Indonesia.

Prinsip Tertib Hukum Pertanahan menekankan bahwa setiap bidang tanah harus memiliki status hukum yang jelas dan dilindungi oleh negara. PTSL berperan besar dalam mencapai tujuan ini dengan memberikan sertifikat tanah yang sah kepada masyarakat, sehingga hak kepemilikan dapat dibuktikan secara yuridis. Menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah berdampak positif terhadap kepastian hukum dan mampu mengurangi potensi sengketa tanah di masyarakat.

Prinsip Tertib Administrasi Pertanahan bertujuan menciptakan pencatatan data tanah yang rapi, terintegrasi, dan dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan. Melalui PTSL, data fisik (luas, batas, lokasi) dan data yuridis (status hak, nama pemegang hak) dihimpun ke dalam basis data nasional. Di Kabupaten Majene membuktikan bahwa PTSL telah meningkatkan kualitas tertib administrasi, meskipun masih ditemui kendala seperti kelengkapan dokumen dan partisipasi masyarakat.

Prinsip Tertib Penguasaan Tanah memastikan distribusi penguasaan tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. PTSL menjadi sarana penting dalam memetakan pola penguasaan tanah sehingga kebijakan pemerataan akses tanah dapat dirancang lebih efektif. PTSL membantu pemerintah daerah dalam

mengidentifikasi ketimpangan penguasaan tanah dan mempermudah penataan penguasaan lahan secara lebih transparan.<sup>57</sup>

Prinsip Tertib Pemeliharaan Tanah menuntut penggunaan tanah sesuai peruntukan dan menjaga kelestariannya. Data yang diperoleh dari program PTSL dapat digunakan untuk mengawasi pemanfaatan tanah agar tetap produktif dan tidak dialihfungsikan secara ilegal. Contohnya untuk meningkatkan jumlah tanah pertanian bersertifikat, khususnya bagi petani kecil, sehingga mempermudah akses mereka terhadap modal, meningkatkan kesejahteraan petani, dan mendorong pemerataan kepemilikan lahan. Dengan ini menunjukkan bahwa sertifikasi tanah pertanian berperan dalam mencegah konversi lahan secara tidak terkendali, yang pada akhirnya mendukung keberlanjutan lingkungan hidup.<sup>58</sup>

Relevansi Catur Tertib Pertanahan terhadap kebijakan pendaftaran tanah bersifat timbal balik. Di satu sisi, Catur Tertib memberikan arah bagi kebijakan pendaftaran tanah agar tidak hanya administratif tetapi juga substantif. Di sisi lain, program pendaftaran tanah seperti PTSL menjadi sarana konkret untuk mewujudkan prinsip-prinsip Catur Tertib di lapangan. Hasil penelitian di berbagai daerah memperlihatkan bahwa keberhasilan PTSL ditentukan oleh sejauh mana prinsip Catur Tertib dijalankan secara konsisten.

Dengan demikian, penerapan Catur Tertib Pertanahan dalam kebijakan pendaftaran tanah merupakan langkah strategis untuk mencapai kepastian hukum, tertib administrasi, pemerataan penguasaan tanah, dan pemeliharaan tanah secara berkelanjutan. PTSL yang dilaksanakan sesuai prinsip ini

---

<sup>57</sup> Ninda Puspita Dewi and Fifiana Wisnaeni, "Tingkat Keberhasilan Terhadap Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kota Cirebon," *Notarius* 16, no. 2 (2023): 1070–81, <https://doi.org/10.14710/nts.v16i2.42375>.

<sup>58</sup> Destriananda Safa Aina, "Pelindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan Di Indonesia Dan India," *Tunas Agraria* 8, no. 1 (2025): 92–112, <https://doi.org/10.31292/jta.v8i1.407>.

diharapkan tidak hanya menghasilkan sertifikat tanah, tetapi juga mewujudkan tatanan pertanahan yang tertib, adil, dan bermanfaat bagi masyarakat.

## H. Kerangka Pemikiran

Pendaftaran tanah merupakan bagian penting dari kebijakan pertanahan nasional untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, serta tertib administrasi kepada pemegang hak atas tanah. Salah satu program utama nasional dalam konteks pendaftaran tanah adalah pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), yaitu kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia.

Namun dalam implementasinya, pelaksanaan PTSL sering kali masih menghadapi berbagai hambatan, baik dari sisi teknis, yuridis, maupun sosial. Hal ini menunjukkan perlunya evaluasi pelaksanaan pendaftaran tanah melalui pendekatan kebijakan pertanahan yang lebih menyeluruh dan normatif.

Salah satu pendekatan yang relevan digunakan adalah konsep Catur Tertib Pertanahan, yaitu suatu prinsip dalam kebijakan agraria nasional yang terdiri dari:<sup>59</sup>

1. Tertib Hukum Pertanahan
2. Tertib Administrasi Pertanahan
3. Tertib Penguasaan Tanah
4. Tertib Pemeliharaan Tanah

Dalam konteks tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana keempat prinsip Catur Tertib Pertanahan diimplementasikan dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Malang. Karena dalam praktiknya PTSL masih menghadapi berbagai hambatan baik dari segi teknis, yuridis, maupun sosial. Untuk menganalisis kondisi tersebut, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang dibuat oleh Edward III untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang

---

<sup>59</sup> *Ibid hal. 8*

mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Kabupaten Malang dipilih karena merupakan wilayah dengan jumlah penduduk yang besar, intensitas pemanfaatan tanah tinggi, dan status penguasaan lahan yang beragam.

Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu menjawab sejauh mana pelaksanaan PTSL di Kabupaten Malang sudah sesuai dengan prinsip-prinsip Catur Tertib Pertanahan, serta mengidentifikasi kendala dan upaya yang telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan setempat dalam mewujudkan tujuan dari pendaftaran tanah sistematis tersebut.

