

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Tanah

##### 1. Pengertian tanah

Pengertian tanah menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali, keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).<sup>1</sup>

Ditinjau dari aspek fisik, tanah adalah permukaan bumi, bebatuan yang ada dibawah tanah atau diatas permukaan. Sedangkan dari aspek pemanfaatannya merupakan tanah yang dapat digunakan dan dinikmati oleh pemiliknya atau orang lain. Tanah sebagai fungsi budaya, yaitu merupakan bersatunya dua atau lebih keragaman budaya dalam lingkungan masyarakat. Sehingga tanah sebagai tempat untuk melakukan transaksi dalam kehidupan masyarakat.<sup>2</sup>

Sedangkan tanah dalam fungsi sosial, diartikan sebagai suatu bentuk tindakan yang mempunyai nilai kemanfaatan untuk kepentingan umum. Pemilik tanah tidak dibenarkan apabila menggunakan tanahnya semata-mata untuk kepentingan pribadi, tanpa memperhatikan kepentingan orang lain apalagi sampai menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dalam hal ini tanah memiliki fungsi sosial sebagai bentuk hubungan timbal balik untuk mewujudkan keharmonisan dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Dari pengertian diatas, maka pengertian tanah dapat dikemukakan sebagai berikut, tanah adalah permukaan bumi yang dapat dikuasai oleh negara, masyarakat dan/atau perorangan atau badan serta dapat dipergunakan untuk kepentingan ekonomi, sosial, maupun budaya.

##### 2. Hak-hak atas tanah

---

<sup>1</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta : Pusat Bahasa, 2008), 1433.

<sup>2</sup> Arba, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 10.

<sup>3</sup> Siti Arifatun Sholihah, Dkk, "Penyelesaian Sengketa Akses Jalan Bidang Tanah Pekarangan (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman)", *Jurnal Tunas Agraria*, 1, 1 (September, 2018): 117.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan terhadap pemilik tanah untuk menggunakan ataupun menghasilkan manfaat dari tanah yang menjadi miliknya. Dalam pasal 4 ayat (2) UUPA, yang berbunyi:

“Hak-hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Dalam undang-undang pokok Agraria memperhatikan kepentingan masyarakat, maka hak-hak atas tanah harus memiliki fungsi sosial, sehingga terwujud kemakmuran dan keadilan bagi masyarakat.

Hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, diantaranya:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53 UUPA.<sup>4</sup>

Berikut adalah uraian masing-masing hak-hak atas tanah;

- a. Hak Milik

Pengertian hak milik, adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh pemilik atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang hak milik diberikan alat bukti yang sah secara hukum berupa sertifikat tanah.

Tanah yang telah menjadi hak milik, maka pemilik tanah berhak berbuat apapun terhadap obyek tanah dengan catatan tidak bertentangan dengan aturan hukum maupun perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>4</sup> Jayadi Setiabudi, *Panduan Lengkap Mengurus Tanah Rumah Serta Segala Perizinannya*, (Yogyakarta: Buku Pintar, 2013), 13.

Meskipun demikian, pemilik tanah sudah seharusnya memperhatikan kepentingan umum/ kepentingan masyarakat. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan negara serta kepentingan bersama, maka hak atas tanah dapat dicabut, dengan imbalan ganti kerugian yang seimbang.

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna usaha pertanian, perikanan, atau peternakan. Hak guna usaha diberikan hak atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. Apabila luasnya 25 hektar atau lebih maka harus memakai investasi modal yang layak serta Teknik perusahaan yang modern sesuai dengan perkembangan teknologi.<sup>5</sup>

Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, yang dibebani dengan hak tanggungan. Hak guna usaha dapat dicabut jika pemakaian dan pengelolaan tanah dilakukan secara tidak baik. Sehingga menimbulkan kerugian material maupun immaterial.

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Selanjutnya, atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta kondisi bangunan-bangunannya, maka jangka waktu dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Objek tanah dalam hak guna bangunan adalah berupa mendirikan bangunan atas tanah.<sup>6</sup>

Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, selain itu, dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Hak guna bangunan dapat diberikan di atas tanah negara, tanah hak pengelolaan, maupun tanah hak milik seseorang atau tanah hak milik dengan perjanjian antara pemilik tanah dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan.

d. Hak Pakai

Hak pakai dalam UUPA adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik

---

<sup>5</sup> Jayadi Setiabudi, 20.

<sup>6</sup> Jayadi Setiabudi, 25.

orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan undang-undang. Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu baik dengan sukarela maupun dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.<sup>7</sup>

e. Hak Sewa

Hak sewa merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus dan diatur tersendiri. Hak sewa tanah pertanian hanya bersifat sementara. Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewa sesuai harga yang disepakati dalam perjanjian dikuatkan dengan tanda bukti pembayaran sewa.<sup>8</sup>

f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak otomatis membuat seseorang memperoleh hak milik atas tanah itu. Dalam hal ini, masyarakat adat berhak untuk melakukan pemungutan hasil hutan dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Hal ini sesuai dengan pasal 67 UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan.

Membuka tanah dan memungut hasil hutan dapat diartikan sama dengan mengelola hutan dalam arti luas. Menurut undang-undang kehutanan pasal 21 huruf (b), yaitu berkenaan dengan pemanfaatan hutan dan penggunaan Kawasan hutan, dijelaskan hutan yang tidak dapat dimanfaatkan secara simultan oleh

---

<sup>7</sup> Jayadi Setiabudi, 35.

<sup>8</sup> Jayadi Setiabudi, 47.

masyarakat adalah hutan Kawasan, seperti hutan lindung, suaka, dan hutan konservasi.<sup>9</sup>

g. Hak Ulayat

Dalam peraturan hukum pertanahan Indonesia, mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, hal ini ditegaskan pada pasal 3 UUPA.

Definisi hak ulayat tercantum dalam pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999 tentang pedoman penyelesaian masalah hak ulayat masyarakat hukum adat, adalah “kewenangan yang menurut hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”. Sedangkan yang dimaksud dengan Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.<sup>10</sup>

## B. Negosiasi

### 1. Pengertian negosiasi

Negosiasi adalah suatu cara bagi dua atau lebih pihak yang berbeda kepentingan baik itu berupa pendapat, pendirian, maksud, atau tujuan dalam mencari kesepakatan dengan cara mempertemukan penawaran dan permintaan dari masing-masing pihak sehingga tercapai suatu kesepakatan atau kesepakatan kepentingan baik itu berupa sudut pandang, maksud, atau tujuan. Pada hakikatnya dalam negosiasi perlu melihat budaya, latar belakang, pola pemikiran serta karakteristik para pihak agar memperoleh kesepakatan masing-masing pihak.<sup>11</sup>

Dalam ilmu hukum, negosiasi termasuk dalam alternatif penyelesaian sengketa, atau dengan istilah lain disebut Alternative Dispute Resolution (ADR). Negosiasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa dapat diartikan sebagai sebuah proses dimana para pihak ingin menyelesaikan permasalahan, melakukan suatu

---

<sup>9</sup> Jayadi Setiabudi, 48.

<sup>10</sup> Jayadi Setiabudi, 49.

<sup>11</sup> Widayat Prihartanta, “Negosiasi di dalam Perpustakaan”, *Jurnal Adabiya*, 4, 81 (2015): 1–11.

persetujuan untuk melakukan suatu perbuatan, melakukan penawaran untuk mendapatkan suatu keuntungan tertentu, dan atau berusaha menyelesaikan permasalahan untuk keuntungan bersama (win win solution).

Negosiasi diperlukan dalam kehidupan manusia karena sifatnya yang begitu erat dengan filosofi kehidupan dimana setiap manusia memiliki sifat dasar untuk mempertahankan kepentingannya, di satu sisi manusia lain juga memiliki kepentingan yang akan tetap dipertahankan, sehingga terjadilah benturan kepentingan. Padahal, kedua pihak tersebut memiliki suatu tujuan yang sama, yaitu memenuhi kepentingan dan kebutuhan/ hak. Maka negosiasi dapat dikategorikan sebagai negosiasi kepentingan dan negosiasi hak.

Berikut yang dimaksud negosiasi kepentingan dan negosiasi hak

a. Negosiasi Kepentingan

Negosiasi kepentingan (interest negotiation) merupakan negosiasi yang sebelum bernegosiasi sama sekali para pihak tidak ada hak-hak apapun dari satu pihak ke pihak lain. Akan tetapi, mereka bernegosiasi karena masing-masing pihak ada kepentingan untuk melakukan negosiasi tersebut. Misalnya negosiasi kontrak, negosiasi terhadap jual beli barang yang meliputi harga, penyerahan, waktu pembayaran, negosiasi terhadap objek tertentu. Dalam negosiasi kepentingan, Dalam negosiasi kepentingan, apabila para pihak tidak mencapai kesepakatan, maka secara umum dapat dikatakan bahwa tidak satu pihakpun dapat memaksa dilanjutkan negosiasi.

b. Negosiasi Hak

Negosiasi hak ((right negotiation) merupakan negosiasi yang telah memiliki hubungan hukum tertentu, sehingga antar pihak telah menimbulkan hak-hak menurut hukum. Maka negosiasi hak ini para pihak melakukan negosiasi agar hak-hak dapat dipenuhi oleh pihak yang bersangkutan.<sup>12</sup>

2. Dasar hukum negosiasi

Negosiasi merupakan cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan, atau biasa disebut *non litigation*. Hal ini diatur dalam pasal 1 ayat 10 Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa, yaitu

“Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah Lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni

---

<sup>12</sup> Sudiarto, *Negosiasi, Mediasi, & Arbitrase*, 6.

penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli”.

Penyelesaian sengketa diluar pengadilan merupakan cara penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di pengadilan untuk mencapai kesepakatan bersama.<sup>13</sup>

### 3. Tahapan negosiasi

#### a. Tahap persiapan

Pada tahap ini, diperlukan pengumpulan informasi yang relevan dan lengkap, menentukan sasaran dan prioritas, serta menentukan strategi yang digunakan dalam proses negosiasi. Dalam hal ini, negosiator harus mampu menguasai materi negosiasi, serta menguasai ketrampilan komunikasi.

#### b. Tahap pernyataan/mengajukan keinginan

Dalam tahap ini masing-masing pihak menyampaikan permasalahan secara umum, menjelaskan posisi masing-masing dan menegaskan pandangan terhadap tiap masalah.

#### c. Tahap perundingan (tawar-menawar)

Setelah diadakan penyampaian keinginan, dan menyampaikan permasalahan serta posisi masing-masing pihak, maka negosiator mengadakan tawar menawar atas kepentingan para pihak. Dalam hal ini yang diperlukan adalah data, fakta, dan kemampuan untuk mencapai kesepakatan bersama melalui proses negosiasi.

#### d. Penutup dan kesepakatan

Setelah melalui proses negosiasi, maka para pihak mendapatkan solusi yang saling menguntungkan (*win-win solution*), serta hasil negosiasi yang telah disepakati bersama.<sup>14</sup>

## C. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

### 1. Pengertian PTSL

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek

---

<sup>13</sup> Ade Sinta, Devi Siti Hamzah Marfaung, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Jalur Mediasi (Studi Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Karawang)”, *Jurnal: Al-Qisthas*, 12, 1 (Januari, 2021): 66–78.

<sup>14</sup> Mahmudah Nur Solihah, Mia Widiyanti, “Analisis Karakteristik Khusus Teks Negosiasi”, *Literasi Jurnal Ilmiah Pendidikan Bahasa, Sastra Indonesia & Daerah*, 10, 1 (Januari, 2020): 24–41.

pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam suatu wilayah desa/kelurahan baik yang belum bersertifikat maupun yang sudah bersertifikat tetapi belum dipetakan sehingga menghasilkan peta yang utuh dengan pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek tanah untuk keperluan pendaftarannya.<sup>15</sup>

Konsep PTSL dimulai dari pengumpulan data fisik, yakni kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dalam satu wilayah desa/kelurahan yang disebut dengan pengukuran desa demi desa. Output dari pengukuran tersebut adalah daftar tanah yang meliputi peta bidang dengan identitas yang disebut Nomor Identifikasi Bidang (NIB). Selanjutnya pengumpulan data yuridis atas bidang tanah dihubungkan dengan bukti-bukti penguasaan atau Riwayat kepemilikan tanah untuk mendapatkan keterangan mengenai status hukum atau status penguasaan bidang tanah dan satuan rumah susun. Status tersebut ditujukan untuk didaftar dan dibuat menjadi daftar nominative mengenai objek bidang tanah dengan NIB. Calon pemegang hak atau pihak menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan hak, maupun informasi lain yang diperlukan dalam penerbitan sertifikat tanah.<sup>16</sup>

## 2. Dasar Hukum Pelaksanaan Program PTSL

Dasar hukum pelaksanaan program PTSL diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. PTSL dilaksanakan oleh Kantor pertanahan dan melibatkan peran pemerintah daerah, pemerintah desa, Babinsa, bhabinkamtibnas, dan perangkat desa serta tokoh masyarakat yang disebut panitia PTSL. Peraturan tersebut ditegaskan dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang percepatan pendaftaran tanah Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>17</sup>

## 3. Objek pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

---

<sup>15</sup> Ayumi Kartika Sari, "Peraturan Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistemik Lengkap (PTSL)", *Jurnal Regionomic*, 4, 2 (2022): 26–32.

<sup>16</sup> Mira Novana Ardani, "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas Dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional", 45 - 62.

<sup>17</sup> Isdiyana Kusuma Ayu, "Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu", *Jurnal Mimbar Hukum*, 31, 3 (Oktober, 2019): 338–351.

Dalam pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 6 tahun 2018 tentang PTSL disebutkan bahwa kegiatan PTSL meliputi objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Penyelenggaraan PTSL akan menghasilkan data bidang-bidang tanah dalam satu wilayah desa/kelurahan dengan status tanah sebagai berikut;

- a. Tanah sudah terdaftar dan diterbitkan surat tanda bukti haknya (sertifikat)
- b. Tanah sudah terdaftar dan belum diterbitkan surat tanda bukti haknya berupa daftar tanah saja atau peta bidang tanah.
- c. Tanah negara atau tanah dikuasai oleh negara
- d. Tanah belum terdaftar meliputi tanah aset berupa BMN/BMD, tanah milik adat, tanah wakaf, tanah kas desa, dan tanah ulayat.

Namun beberapa kondisi status hak yang dibedakan penanganannya dalam mekanisme pelaksanaan PTSL, yaitu tanah milik adat, tanah negara, tanah wakaf, tanah kas desa, tanah yang dikuasai badan hukum public, dan tanah yang dikuasai oleh badan hukum privat.<sup>18</sup>

#### 4. Tahapan Pelaksanaan Program PTSL

##### a. Tahapan perencanaan

Proses perencanaan program PTSL dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Rencana strategis kantor pertanahan didasarkan pada pengembangan visi, misi, nilai-nilai dan tujuan yang telah ditetapkan oleh kementerian agraria dan Tata ruang/BPN. Tujuan yang ingin dicapai adalah mewujudkan pengelolaan ruang dan pertanahan yang terpercaya dan berstandar tinggi dalam melayani masyarakat. Tahapan perencanaan oleh kantor pertanahan yang kemudian disosialisasikan kepada kantor wilayah kecamatan dan desa/kelurahan mengenai tujuan pelaksanaan melalui mekanisme yang telah diatur.

##### b. Tahapan penetapan lokasi

Penetapan lokasi pelaksanaan PTSL memprioritaskan desa/kelurahan dengan mekanisme pengumpulan data fisik terintegrasi dan lokasi desa/kelurahan yang peta bidang tanahnya telah terbit, tetapi penerbitan

---

<sup>18</sup> Yagus Suyadi, *Menuntaskan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), 88.

sertifikat Hak atas tanah belum ditindaklanjuti. Pertimbangan lainnya yaitu desa/kelurahan merupakan wilayah prioritas dengan hak hak yang lengkap dan mayoritas perkampungan. Strategi penetapan lokasi mendukung terwujudnya desa/kelurahan lengkap, kecamatan lengkap, serta kota lengkap.

c. Tahapan persiapan

Dalam tahap persiapan, hal yang perlu dilakukan adalah menyiapkan sarana dan prasarana untuk mendukung kegiatan PTSL dan sumber daya manusia untuk melaksanakan koordinasi dengan stakeholder terkait dengan penancangan dan pelaksanaan Gerakan pemasangan tanda batas maupun Gerakan bersama pengumpulan data yuridis. Pengalokasian anggaran yang cukup sangat penting dalam kegiatan PTSL. Dokumen-dokumen pendukung yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan PTSL adalah keputusan penetapan lokasi dan keputusan pembentukan tim pelaksana ( tim adjudikasi PTSL).

d. Tahapan pembentukan panitia adjudikasi PTSL

Panitia adjudikasi PTSL dibentuk berdasarkan keputusan kepala kantor pertanahan. Hal tersebut diatur dalam pasal 11 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ BPN nomor 6 Tahun 2018 tentang pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Susunan panitia adjudikasi PTSL terdiri dari;

1. Ketua merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai kantor pertanahan
2. Wakil ketua bidang fisik merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai kantor pertanahan yang memahami tentang infrastruktur pertanahan dibantu oleh perangkat desa/kelurahan, perangkat RT/RW/lingkungan dan organisasi masyarakat.
3. Wakil ketua bidang yuridis merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai kantor pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan dibantu oleh perangkat desa/kelurahan, perangkat RT/RW/lingkungan dan organisasi masyarakat.
4. Sekretaris yang dijabat oleh pegawai kantor pertanahan. Untuk keperluan administrasi kegiatan PTSL, dapat dibentuk tim pada masing-masing desa/kelurahan.
5. Kepala desa/kelurahan setempat atau pamong deasa/kelurahan yang ditunjuk yang juga melibatkan Bhabinkamtinas.
6. Anggota dari unsur kantor pertanahan sesuai kebutuhan.

e. Tahapan Sosialisasi atau penyuluhan PTSL

Sosialisasi program PTSL dilakukan oleh kepala kantor pertanahan beserta panitia adjudikasi PTSL, bidang fisik, bidang yuridis kepada masyarakat di wilayah desa/kelurahan. Selain kepada masyarakat, penyuluhan juga dapat dilakukan kepada pemerintah daerah, instansi terkait, penegak hukum, maupun tokoh-tokoh masyarakat. Kegiatan sosialisasi dilakukan secara sistematis dan terarah agar program PTSL dapat berjalan dengan baik.

Sosialisasi diselenggarakan melalui tatap muka langsung dan dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali sesuai kebutuhan. Selain tatap muka secara langsung, sosialisasi dapat didukung dengan brosur, leaflet, maupun spanduk. Selanjutnya, dilaksanakan kegiatan Gerakan bersama pemasangan tanda batas, Gerakan bersama penyiapan data yuridis, dan pendampingan pengisian formulir pendaftaran oleh tim yuridis.

Pemasangan tanda batas memudahkan kegiatan pengukuran dan pelaksanaan yang merupakan usaha-usaha untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas batas, letak, dan luas bidang tanah. Selain itu, pemasangan tanda batas berfungsi sebagai langkah antisipasi terjadinya sengketa batas dikemudian hari.

f. Tahapan pengumpulan data fisik dan data yuridis

Pengumpulan data fisik dan data yuridis dilakukan oleh tim fisik dan tim yuridis. Dalam pelaksanaannya dapat dilakukan secara bersamaan maupun terpisah dan dalam waktu yang berbeda sepanjang pelaksanaannya berada di lokasi desa/kelurahan yang ditetapkan sebagai lokasi PTSL.

1. Pengumpulan data fisik

Pengumpulan data fisik didukung dengan ketersediaan peta foto dan peta pendaftaran yang lengkap dalam format digital sesuai standar data yang telah ditetapkan. Hal yang dilakukan dalam pengumpulan data fisik adalah pengukuran dan pemetaan secara fotogrametri untuk bidang tanah dengan tanda batas yang terlihat atau teridentifikasi pada peta foto, dan pengukuran secara terestris atau suplesi untuk tanda batas yang tidak terlihat di foto. Hal ini dilaksanakan untuk semua bidang tanah.

Pengumpulan data fisik sangat diperlukan diperlukan dalam pembangunan kualitas data fisik, sehingga jaminan kepastian hukum atas batas, letak, dan luasnya dapat diwujudkan. Hal ini dimaksudkan sebagai

Langkah untuk menetapkan bidang tanah dalam suatu wilayah desa/kelurahan secara lengkap dan pasti.

2. Pengumpulan data yuridis

Dalam tahap ini, calon peserta PTSL mengumpulkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kepemilikan atau penguasaan tanah secara tertulis, meliputi bukti perolehan tanah, surat pernyataan penguasaan fisik, dan bukti peralihan hak (pewarisan, akta PPAT). Pengumpulan data yuridis dilaksanakan melalui koordinasi dengan pemerintah desa/kelurahan dan optimalisasi partisipasi aktif dari masyarakat.

Tim yuridis dan tim fisik bekerja sama dengan pemilik bidang tanah untuk melakukan pemberkasan. Selanjutnya nama calon pemegang hak atau penunjuk batas dibuatkan daftar nominatif data fisik dan data yuridis berupa rekapitulasi data inventarisasi dan identifikasi PTSL untuk kegiatan integrasi data fisik dan data yuridis.

g. Tahapan penelitian data yuridis untuk pembuktian hak

Penelitian data yuridis dilakukan untuk memeriksa bukti-bukti yang dibutuhkan. Setelah data fisik dan data yuridis sudah jelas maka dapat ditandatangani oleh ketua panitia adjudikasi PTSL dikantor desa/kelurahan secara elektronik dalam jangka waktu 14 hari. Hal ini merupakan bentuk kontrol masyarakat dengan pihak-pihak yang berkepentingan dengan data yuridis atau data fisik. Masyarakat dapat mengajukan keberatan apabila terdapat data fisik maupun data yuridis yang tidak sesuai. Keberatan masyarakat ditindaklanjuti dengan proses negosiasi dengan memanggil para pihak yang berkepentingan dengan hasil berupa perubahan data fisik dan data yuridis. Selanjutnya ketua panitia adjudikasi PTSL memberikan kesimpulan akhir mengenai kelayakan peserta PTSL untuk diberikan hak atas tanah ataupun catatan lain yang diperlukan.

h. Tahapan penyelesaian kegiatan PTSL

Penyelesaian kegiatan PTSL pada hakikatnya merupakan penyelesaian dan pengumpulan data fisik dan data yuridis memenuhi syarat penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai rangkaian dari kegiatan pendaftaran tanah melalui mekanisme yang telah ditentukan.

i. Tahapan pembukuan dan penerbitan sertifikat

Pembukuan dilaksanakan berdasarkan keputusan pemberian atau penetapan hak yang dituangkan dalam buku tanah/sertifikat. Pembukuan hak dibuktikan dengan penandatanganan buku tanah hasil pelaksanaan PTSL yang dilakukan oleh ketua panitia PTSL atas nama kepala kantor pertanahan dengan dibubuhkan beberapa catatan yang berkaitan dengan hak atas tanah, seperti pembatasan-pembatasan hak atas tanah, kewajiban pemegang hak, pengisian BPHTB/PPH terutang dicatat pada buku tanah. Panitia adjudikasi PTSL atau petugas menyerahkan sertifikat kepada pihak yang namanya tercatat didalamnya.

j. Tahapan pelaporan

Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan program PTSL, maka panitia adjudikasi wajib Menyusun dan menyajikan laporan kinerja maupun laporan keuangan pelaksanaan PTSL kepada kepala kantor pertanahan.<sup>19</sup>

5. Manfaat Sertifikasi Tanah Program PTSL

Program PTSL dilakukan dengan tujuan memberikan manfaat terhadap pemilik hak atas tanah, meliputi:

a. Menciptakan tertib administrasi terhadap objek tanah

Tanah yang telah bersertifikat berarti memiliki kekuatan hukum tetap atas kepemilikan tanah tersebut. Sehingga tidak dapat diminta ataupun diakui oleh pihak manapun.

b. Proses lebih cepat, sistematis dan efisien

Program PTSL merupakan pendaftaran sertifikat tanah secara serentak, program ini memudahkan masyarakat, karena memberikan perlindungan hukum hak atas tanah secara pasti, cepat, sederhana, aman, adil merata dan transparan.

c. Mengurangi potensi sengketa hak atas tanah

Pemilik hak atas tanah yang telah memiliki sertifikat tanah akan merasa aman atas tanahnya. Jaminan kepemilikan tanah secara signifikan mengurangi kemungkinan terjadinya sengketa tanah.

d. Perubahan terhadap penggunaan tanah;

---

<sup>19</sup> Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap 2023", (2023), 16.

Masyarakat yang tanahnya sudah bersertifikat, sebagian dari mereka akan melakukan perubahan penggunaan tanah menjadi lebih bermanfaat. Hal ini dikarenakan timbul keinginan untuk menghasilkan nilai manfaat yang lebih. Sebagai contoh tanah kosong yang sebelumnya kurang memiliki nilai manfaat, setelah mendapatkan sertifikat akan mengolah tanah agar memiliki nilai guna/manfaat yang lebih tinggi, misalnya untuk pembangunan kolam ikan, pembangunan toko, rumah kontrakan, rumah makan, dan pembangunan fisik lainnya.

- e. Memiliki nilai yang lebih tinggi terhadap harga tanah.

Tanah yang telah memiliki sertifikat, maka akan berpengaruh terhadap nilai tanah tersebut. Dalam kegiatan jual beli tanah, penjual akan memberikan harga yang lebih tinggi terhadap tanah sudah memiliki legalitas. Pihak pembeli yang ingin membeli tanah tersebut akan meyakini bahwa tanah yang telah memiliki sertifikat bukanlah tanah sengketa sehingga tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari.<sup>20</sup>

#### **D. Pemerintah Desa**

1. Pengertian pemerintah desa

Pemerintahan menurut pengertian umum dapat diartikan sebagai wewenang Lembaga pemerintahan atau para penguasa pemerintahan sebagai pejabat resmi untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan pengertian pemerintah desa dalam pasal 1 ayat 2 undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa, menyatakan pemerintah desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan negara republik Indonesia. Pemerintah desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di desa yaitu Kepala desa, sekretaris desa, serta perangkat desa, dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dibantu oleh LKMD, BPD, PKK dan Lembaga lain yang berfungsi turut serta dalam mengambil keputusan di tingkat desa.<sup>21</sup>

2. Kewenangan pemerintah desa dan dasar hukumnya

Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam konsep pemerintahan

---

<sup>20</sup> San Yuan Sirait, Dkk, "Sertifikasi Tanah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap: Deskripsi Dan Manfaatnya", *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6, 2 (November, 2020): 236–248.

<sup>21</sup> Eka Setyawati, "Tata Kelola Pemerintahan Desa Pada Perbedaan Indeks Desa Membangun (IDM): Studi Tiga Desa Di Kabupaten Malang", *Jurnal JISPO*, 9, 2 (Juli- Desember, 2019): 170–188.

demokrasi, kewenangan tidak hanya dimiliki oleh penguasa tapi juga oleh siapa yang akan dituju dan siapa yang akan melaksanakan perintah dari kewenangan tersebut. Kewenangan pemerintah dianggap sebagai implementasi hukum positif sehingga dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.

Ketentuan peraturan sebagai produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintah desa, maka peraturan desa sejalan dengan otonomi desa yang mempunyai materi muatan peraturan desa dan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kewenangan pemerintah desa diatur dalam bab IV pasal 18 dan pasal 19 undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa, menyatakan:

“Kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.”

Pasal 19 menyatakan:

“Kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.<sup>22</sup>

## E. Teori Masalah

Masalah merupakan salah satu metode penetapan hukum *syara'* yang digunakan dalam proses ijtihad yang lebih banyak menekankan pada aspek mendahulukan kemaslahatan dan meniadakan keamardatan dalam pengambilan keputusan hukum. Namun, setiap *masalah* yang bertentangan dengan Al-Qur'an, Sunnah, atau Ijma' bisa menjadi batal dan harus dibuang jauh-jauh.

Alasannya adalah untuk menjadikan masalah sebagai metode penetapan hukum *syara'*, setiap kemaslahatan tersebut hendaknya tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih kuat, dapat diterima oleh akal sehat, berlaku umum dalam urusan muamalah,

---

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

dan disepakati oleh kebanyakan. Dengan kata lain, jika tidak memenuhi empat ketentuan tadi maka dengan sendirinya masalah itu menjadi gugur/tertolak.<sup>23</sup>

Secara etimologi kata *masalahah*, jamaknya *masalih* berarti sesuatu yang baik, yang bermanfaat dan merupakan lawan dari keburukan dan kerusakan. *Maslahah* kadang-kadang disebut dengan istilah yang berarti mencari yang benar. Esensi masalah adalah terciptanya kebaikan dan kesenangan dalam kehidupan manusia serta terhindar dari hal-hal yang dapat merusak kehidupan umum.<sup>24</sup>

Teori Masalahah berasal dari teori hukum Islam yang orientasi bidikannya lebih dari menekankan unsur kemaslahatan atau kemanfaatan untuk manusia dari pada mempersoalkan masalah-masalah yang normatif belaka. Teori ini tidak semata-mata melihat bunyi teks hukum (bunyi ayat Al-Qur'an dan Hadist) maupun undang-undang tertulis, melainkan lebih menitikberatkan pada prinsip-prinsip menolak kemudharatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan *syara'*. Imam Al-Ghazali memandang bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan *syara'*, sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak *syara'*.

Selain itu, Imam Al-Ghazali mendefinisikan masalahah sebagai berikut. "Maslahah pada dasarnya ialah berusaha meraih dan mewujudkan manfaat atau menolak kemudharatan". Dari beberapa definisi di atas, esensi dari masalahah yang dimaksudkan adalah sama, yaitu kemaslahatan yang menjadi tujuan *syara'* bukan kemaslahatan yang semata-mata berdasarkan keinginan dan hawa nafsu manusia saja. Sebab, didasari sepenuhnya bahwa tujuan persyariakatan hukum tidak lain adalah untuk merealisasikan kemaslahatan bagi manusia dalam segala segi dan aspek kehidupan di dunia dan terhindar dari berbagai bentuk yang bisa membawa kepada kerusakan, dengan kata lain setiap ketentuan hukum yang telah digariskan oleh *syar'i* adalah bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan bagi manusia.<sup>25</sup>

Mengenai kedudukan masalahah, para ulama berbeda pendapat. Sebagian ulama menjelaskan bahwa masalahah dipakai untuk menentukan dan menetapkan hukum, atau dengan kata lain digunakan untuk menetapkan hukum pada suatu masalah tertentu karena kemaslahatan menghendaki agar diberikan ketetapan hukum kepadanya. Dalam

---

<sup>23</sup> Haetami E, "Perkembangan Teori Masalahah 'Izzu Al-Din Bin Abd Al-Salam, Dalam Sejarah Pemikiran Hukum Islam", *Jurnal Asy-Syari'ah*, 17, 1 (April, 2015): 30-44.

<sup>24</sup> Thaib, H, *Tajdid, Reaktualisasi Dan Elastisitas Hukum Islam*, (Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2002), 28.

<sup>25</sup> Romli SA, *Muqaranah Mazahib Fil Usul*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), 158.

hal ini, para ulama menjelaskan tentang kedudukan mashlahah kepada dua bagian, yaitu mashlahah sebagai alasan untuk melahirkan hukum (*'ilat*) dan maslahat sebagai sumber hukum.

Maslahah dari segi tingkatannya ini adalah berkaitan dengan kepentingan hajat hidup manusia, menurut Mustafa Al-Khind. Maslahah dilihat dari segi martabatnya ini dapat dibedakan menjadi tiga macam, antara lain sebagai berikut.

a. *Maslahah Dharuriyah.*

*Maslahah Dharuriyah* adalah kemaslahatan yang menjadi dasar tegaknya kehidupan hak asasi manusia, baik yang berkaitan dengan agama maupun dunia. Jika ia luput dalam kehidupan manusia maka mengakibatkan rusaknya tatanan kehidupan manusia. Zakaria Al-Bisri menyebutkan bahwa *maslahah dharuriyyah* ini merupakan dasar asasi untuk menjamin kelangsungan hidup manusia, jika ia rusak maka akan muncullah fitnah dan bencana yang besar.<sup>26</sup>

Ada lima hal yang termasuk dalam kategori ini, yaitu menjaga agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta. Untuk memelihara lima pokok inilah syariat Islam diturunkan.

b. *Maslahah Hajjiyah*

*Maslahah Hajjiyah* merupakan segala sesuatu yang sangat dihajatkan oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan dan menolak segala halangan. Artinya, ketiadaan ancaman eksis aspek hajiyat ini tidak akan sampai menjadikan kehidupan manusia rusak melainkan hanya sekedar menimbulkan kesulitan dan kesukaran saja.

Prinsip utama aspek hajiyat ini adalah untuk menghilangkan kesulitan, meringankan beban taklif, dan memudahkan urusan mereka. Maksudnya, Islam menetapkan sejumlah ketentuan dalam beberapa bidang mu'amalat dan *uqubat* (pidana). Hal ini dapat dijelaskan dalam contoh-contoh berikut ini.<sup>27</sup>

Misalnya dalam bidang ibadah diberi *rukhsah* (dispensasi) dan keringanan bila seseorang mukallaf mengalami kesulitan dalam menjalankan suatu kewajiban

---

<sup>26</sup> Efendi S, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Predana Media, 2005), 120.

<sup>27</sup> Alaidin K, *Ilmu Fiqh Dan Ushul Fiqih*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 123.

ibadahnya, diperbolehkan meringkas (*qasr*) shalat bagi seorang dalam perjalanan dan berbuka puasa bagi orang yang musafir atau sakit.

Dalam bidang muamalah dibolehkan berburu Binatang dan memakan yang baik-baik, diperbolehkan melakukan jual-beli pesanan (*bay' as salam*) semua itu disyariatkan Allah untuk mendukung kebutuhan mendasar *al-masail al-khamsah* di atas. Dalam bidang *uqubat*, Islam menetapkan kewajiban membayar denda (*diyat*) bukan qisas bagi orang yang melakukan pembunuhan secara tidak sengaja, menawarkan hak pengampunan bagi orang tua korban pembunuhan terhadap orang yang membunuh anaknya, dan lain sebagainya.

c. *Maslahah Tahsiniyah*

*Maslahah Tahsiniyah* merupakan kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa keluasan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya, misalnya: dianjurkan memakan makanan yang bergizi, berpakaian yang bagus-bagus, melakukan ibadah-ibadah sunnah sebagai amalan-amalan dan berbagai jenis cara menghilangkan Najis dari badan manusia.<sup>28</sup>

Ketiga kemaslahatan ini perlu dibedakan sehingga seorang muslim dapat menentukan prioritas dalam mengambil suatu kemaslahatan. Kemaslahatan *dharuriyyah* harus lebih didahulukan daripada kemaslahatan *hajjiyah*, dan kemaslahatan *hajjiyah* lebih didahulukan dari kemaslahatan *tahsiniyyah*.

a. *Maslahah Mursalah*

*Maslahah Mursalah* menurut bahasa berarti prinsip kemaslahatan (kebaikan) yang dipergunakan menetapkan suatu hukum Islam. Juga dapat berarti, suatu perbuatan yang mengandung nilai baik (bermanfaat). Menurut istilah ulama ushul ada bermacam-macam ta'rif yang diberikan di antaranya berikut.

- 1) Imam Ar-Razi mena'rifkan bahwa *maslahah mursalah* ialah perbuatan yang bermanfaat yang telah diperintahkan oleh Musyarri' (Allah) kepada hamba-Nya tentang pemeliharaan agamanya, jiwanya, akalanya, keturunannya dan harta bendanya.
- 2) Imam Al-Ghazali mena'rifkan bahwa *maslahah mursalah* pada dasarnya ialah meraih manfaat dan menolak mudarat.

---

<sup>28</sup> Alaidin K, 164.

3) Imam Muhammad Hasbih As-Siddiqi, *masalah mursalah* ialah memelihara tujuan dengan jalan menolak segala sesuatu yang merusak makhluk.

Ketiga ta'rif di atas mempunyai tujuan yang sama yaitu, *Maslahah Mursalah* memelihara tercapainya tujuan-tujuan syara' yaitu menolak mudarat dan meraih masalah.

Berkaitan dengan teori *Maslahah* tidak lepas dari gagasan Imam al-Shatibi, dalam penelitian ini akan digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap rumusan masalah. Teori *masalah* ini akan digunakan untuk menjawab permasalahan karena hukum Islam diwujudkan untuk kemaslahatan.<sup>29</sup>

Menurut al-Shatibi, "di mana ada kemaslahatan, di sana ada hukum Allah", maka Ibrahim Hosen menjadikan *mashalih al-mursalah* ini sebagai dalil hukum. Berdasarkan *mashalih al-mursalah* ini, menurutnya akan banyak masalah baru yang tidak disinggung oleh Al-Qur'an atau As-Sunnah dan dalil-dalil lainnya, dapat ditetapkan hukumnya, dalam rangka reaktualisasi hukum Islam. Ibrahim memandang perlu digalakkan pendekatan *mashalih al-mursalah* dalam kasus-kasus hukum yang dijumpai karena kemaslahatan umat itu tidak sama dan banyak ragam serta variasinya, selalu berkembang dan berubah-ubah sesuai dengan kemajuan zaman.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Al-Shatibi, *Al-Muwafaqat* (Lebanon: Bairut Dar al-Ma'rifah Juz II), 2-3.

<sup>30</sup> Juhaya S. Praja, *Teori Hukum Dan Aplikasinya*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2011), 74.