

# Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

**Bhim Prakoso\***

*University of Jember, Indonesia*

**ABSTRACT:** Land is a two dimensional part of the earth in the form of land, which essentially has a dual function for human life. Given the importance of land, the government needs to regulate it in the hope that it can provide welfare, happiness and certainty to rights owners. With regard to rights, it is necessary to have evidence, namely a certificate issued by the Land Office. The mechanism for issuing certificates by referring to the land registration system with a negative system has a positive tendency, but this system still causes problems in the land sector. Starting from these problems, the government created a complete systematic land registration program (PTSL), with the hope of providing certainty to the community who owns land rights. PTSL can be indicated as a method for changing the land registration system to a positive system. The status of the certificate in the positive system, which is the proof of absolute land rights and the only proof of land rights. The main characteristic of the positive system is that land registration / registration of land rights is guaranteed perfectly because the name registered in the land book is indisputable, even though it turns out that it is not the rightful owner of the land. We must admit that negative systems have a positive tendency to have many weaknesses and therefore need to be ended. And the land registration system in the future shifts to land registration with a positive system, with the aim of creating legal certainty, protecting the interests of land rights holders (certificate), of course, it is mandatory for applicants for rights to be based on and / or based on good faith as well as the correctness of physical and juridical data.

**KEYWORDS :** PTSL, Land Rights, Land Registration System.



Copyright © 2021 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

## **HOW TO CITE:**

Prakoso, Bhim, "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia" (2021) 1:1 Journal of Private and Economic Law 63-82. DOI: <https://doi.org/10.19184/jpel.v1i1.23859>.

Submitted: 12/04/2021 Reviewed: 19/04/2021 Revised: 6/05/2021 Accepted: 18/05/2021

\* Corresponding author's email: [drbhimprakoso69@yahoo.com](mailto:drbhimprakoso69@yahoo.com)

## I. PENDAHULUAN

Pemerintah berdasarkan pada kekuasaan memiliki kewenangan untuk menetapkan hukum dan tanggung jawab atas pembangunan sebuah Negara. Pertumbuhan penduduk semakin meningkat setiap tahunnya, sebanding dengan kebutuhan akan tanah. Hal tersebut menunjukkan bahwa tanah merupakan elemen penting bagi manusia. Tanah merupakan faktor ekonomi penting dan memiliki nilai strategis dari mana pun baik sosial, politik atau kultur.<sup>1</sup> Ketidakseimbangan tersebut memaksa masyarakat menggunakan berbagai macam cara untuk menguasai bahkan memiliki meskipun pada akhirnya akan menimbulkan sengketa, konflik dan masalah pertanahan.

Pasal 28H(4) UUD 1945 menyatakan setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.<sup>2</sup> Konsekuensinya, pemerintah wajib hadir untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum kepada rakyatnya di bidang pertanahan. Mendasarkan pada ketentuan tersebut maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA)<sup>3</sup> yang diharapkan menjadi peraturan bersifat *lex generalis* di bidang agraria/pertanahan. Selanjutnya dalam Pasal 19(1) UUPA menyatakan:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Merujuk pada norma tersebut maka langkah konkrit yang dilakukan pemerintah adalah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997 Pendaftaran Tanah), yang didalamnya menerangkan bahwa setiap warga negara, untuk mendapatkan kepastian atau jaminan hak atas tanah yang dimiliki harus

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Komprehensif*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2012) at 9.

<sup>2</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002).

<sup>3</sup> Della Monika, *Analisis Yuridis Eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perspektif Pendaftaran Tanah Di Kecamatan Tanjungpinang Timur (Studi Penelitian Dikantor Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Afika Hersany)*, (2019) 7:1 Jurnal Selat at 65–86.

mengikuti prosedur yaitu mendaftarkan tanahnya terlebih dahulu baru kemudian pemerintah akan menerbitkan sertipikat tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif, tetapi bertendensi positif, artinya sertipikat tanah bukan menjadi kebenaran mutlak, yang tidak bisa diganggu gugat lagi (*indivisible title*). Maka dapat dimaknai bahwa sepanjang belum ada pihak lain yang dapat menunjukkan pembuktian sebaliknya, maka tanah tersebut tetap dimiliki oleh si pemegang sertipikat. Dalam hal ini pemerintah tidak menjamin kebenaran data, akan tetapi disaat petugas melakukan pendaftaran tanah, maka para petugas harus datang ke lokasi, untuk melihat objek, meneliti dan aktif mencari kebenaran materiil objek tersebut.<sup>4</sup>

Dengan melakukan pendaftaran tanah, pemilik tanah telah mendapatkan jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah terhadap dirinya sendiri melalui penerbitan sertipikat tanah oleh pemerintah, yang meliputi kepastian hak, kepastian objek dan kepastian subjek termasuk administrasi pendaftaran dan penerbitan sertipikat.<sup>5</sup> Realitasnya masih banyak dijumpai adanya pemilik tanah yang enggan untuk melakukan pendaftaran hak milik atas tanah sebagaimana mestinya, dengan berbagai sebab diantaranya, proses yang terlalu panjang, serta menghabiskan waktu dan biaya yang tidak sedikit.<sup>6</sup>

Sistem pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif, bertendensi positif ternyata masih menyisakan berbagai masalah, dapat dibuktikan masih banyaknya sengketa, konflik dan masalah pertanahan. sehingga kepastian hukum kepemilikan tanah masih dapat dipermasalahkan, bahkan sampai digugat di pengadilan<sup>7</sup>. Penguasaan dan pemilikan atas tanah masih dilingkupi rasa kekhawatiran karena sertipikat tanah yang dimiliki masih

---

<sup>4</sup> Endang Pandamdari, Sistem Publikasi Negatif Sertifikasi-Tanah Lebih Adil, <http://staging-point.com/read/2018/04/05/122449/>.

<sup>5</sup> Felishella Earlene & Jesslyn Evelina Tandrajaya. *Sengketa Penguasaan Tanah Antara Warga Kapuk Poglar RT 07/RW 04 Jakarta Barat Dengan Polda Metro Jaya Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, (2019) 3:2 Cepalo at 21.

<sup>6</sup> Adrian, Sutedi. *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Sinar Grafika. 2012) 10.

<sup>7</sup> Wahid, Muchtar. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta, 2008) 5.

sangat mungkin digugat oleh pihak lain meskipun telah mengikuti proses yang diatur oleh pemerintah.

Demi meminimalisir sengketa, konflik dan masalah pertanahan serta mendukung tujuan dari pendaftaran tanah yaitu memberi kepastian hukum bagi pemilik tanah. Pemerintah mengeluarkan program guna mempermudah bagi masyarakat dalam hal pengurusan sertipikat hak atas tanah. Sebagaimana diatur dalam Permen ATR/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL). Upaya percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana dinormakan dalam Pasal 2 (2) bahwa program PTSL adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. PTSL dianggap sebagai solusi yang berdaya guna dan berhasil guna dalam hal pendaftaran tanah.

Bagi penulis ada satu sisi menarik untuk di analisis dan diperdebatkan sebagai pengkayaan keilmuan di bidang pertanahan. Program PTSL yang digagas oleh Presiden Jokowi dengan konsep “Nawacita”nya serta pemikiran jauh kedepan (*futuristik*) maka penulis mengestimasi bahwa program PTSL akan menjadi embrio untuk menggantikan sistem pendaftaran tanah yang selama ini dilakukan yaitu sistem publikasi negatif bertendensi positif menjadi sistem publikasi positif sebagai daya hindar terjadinya sengketa, konflik dan masalah pertanahan di Indonesia.

Merujuk pada latar belakang serta isu hukum yang dikemukakan oleh penulis, maka ada beberapa permasalahan yang perlu untuk dibahas. Pertama, apa implikasi sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif terhadap sengketa pertanahan di Indonesia? Kedua, apakah pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang dapat menjadi dasar perubahan Sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia?

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, dan perundang-undangan.<sup>8</sup> Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer seperti halnya peraturan perundang-undangan; bahan hukum sekunder seperti buku-buku hukum, artikel jurnal hukum, dan berbagai penelitian yang relevan dengan isu hukum. Berbagai bahan hukum tersebut diinventarisir guna mendapatkan kajian dan preskripsi mengenai kaidah atau norma dalam hukum positif yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat.

## III. IMPLIKASI SISTEM PENDAFTARAN TANAH NEGATIF BERTENDENSI POSITIF TERHADAP SENGKETA PERTANAHAN

Salah satu tujuan dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka diadakan pendaftaran tanah, sebagaimana dinormakan dalam Pasal 19(1) UUPA. Guna menjamin kepastian hukum tersebut pemerintah melakukan proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia didasarkan pada ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dikonstruksi dalam Peraturan Pemerintah.

Sejalan dengan argumentasi yang dibangun oleh Thomas J. Miceli, C.F. Sirmans, & Joseph Kieyah dalam jurnal yang ditulisnya yaitu "*The purpose title registration is to increase the security of land ownership by enlisting the power of the state to enforce ownership rights*"<sup>9</sup>. Norma dalam Pasal 19 UUPA menjadi perintah bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia yang menitik beratkan pada *recht cadaster* yang dapat dimaknai bahwa akan memberikan dan menjamin kepastian hukum.

---

<sup>8</sup> Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017).

<sup>9</sup> Thomas J Miceli, C.F. Sirmans, & Joseph Kieyah. "*The Demand for Land Title Registration: Theory with Evidence from Kenya*" (2001) 3:2.American Law and Economic Review at 56.

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat. Untuk itu penyelenggaraannya didahulukan yang ada kota-kota kemudian meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah negara. Sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah yakni akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi setiap pemegang hak atas tanah.<sup>10</sup> Kadaster merupakan alat yang tepat untuk memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.<sup>11</sup>

Menindaklanjuti norma di dalam Pasal 19 UUPA, pemerintah menerbitkan PP No 24/1997 Pendaftaran Tanah dengan harapan dapat mencegah terjadinya sengketa, konflik dan masalah di bidang pertanahan yang sering kali terjadi. Merujuk pada norma dalam Pasal 3 PP No 24/1997 Pendaftaran Tanah memiliki tujuan, yaitu:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan satuan rumah susun dan hal-hal lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. 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 rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Penyelenggaraan pendaftaran tanah juga tergantung pada sistem publisitas yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dinegara yang bersangkutan.

Salah satu unsur dari pasal tersebut adanya frasa “sistem publisitas” yaitu serangkaian proses dari data-data atas tanah hingga pengumuman, rangkaian tersebut merupakan bagian dari tujuan pendaftaran tanah yakni menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah.

---

<sup>10</sup> Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Cetakan Kelima, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2014 at 62.

<sup>11</sup> Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan Keempat, Mandar Maju, Bandung, 2009 at 18-19.

Sistem publikasi sebagaimana dinormakan dalam Pasal 3 PP No 24/1997 Pendaftaran Tanah, ada dua sistem publikasi yaitu:

1. Daftar Umum yang diadakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang mempunyai kekuatan bukti disebut sebagai sistem publisitas yang mempunyai kekuatan hukum yang positif (sistem positif).
2. Daftar Umum yang diadakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang tidak mempunyai kekuatan bukti disebut sebagai sistem publisitas yang mempunyai kekuatan hukum negatif (sistem negatif).

Sistem pendaftaran tanah pastilah bergantung pada tujuan dan maksud suatu negara dalam mengatur pendaftaran atas tanahnya tetapi juga tergantung pada asas yang dianut di negara tersebut.

Terkait dengan peralihan hak atas tanah maka dikenal dua macam asas, yaitu asas *nemo plus iuris*, memiliki tujuan guna melindungi pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan orang lain mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya, sedang asas itikad baik mendasarkan pada perolehan suatu hak dari orang yang disangkanya sebagai pemegang hak yang sah. Apabila dikualifikasi maka asas *nemo plus iuris* identik dengan daftar umum yang mempunyai kekuatan hukum yang negatif atau sering disebut sistem negatif, sedangkan asas itikad baik identik dengan daftar umum dengan kekuatan hukum yang positif yang sering disebut sistem positif.<sup>12</sup>

Di sisi lain, sistem publikasi yang dipakai dalam hukum pertanahan nasional menggunakan atau menganut sistem publikasi negatif, tapi bukan negatif secara murni, namun dalam penyebutannya publikasi negatif bertendensi positif, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 19(2) huruf c yang menormakan bahwa pendaftaran meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Norma tersebut selaras dengan norma yang ada dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA yang juga menormakan, “pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat”. Interpretasi terhadap norma tersebut dapat disimpulkan bahwa frasa “alat pembuktian yang kuat” pastilah tidak akan ada

---

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007 at 117.

dalam peraturan-peraturan tentang pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif yang murni.

Faktanya sistem pendaftaran tanah dengan publikasi negatif bertendensi positif yang dilakukan BPN, masih menimbulkan masalah di bidang pertanahan, terutama masalah yuridis, yang berkaitan dengan data yuridis atas tanah yang dimiliki oleh seseorang ataupun data yuridis yang nilai pembuktian kurang kuat bahkan tidak kuat, sehingga menyulitkan untuk mendapatkan data awal terhadap status atau kedudukan atas objek. Status objek (tanah) sangat penting, baik dari sisi perolehannya ataupun penguasaannya yang secara nyata menjadi dasar pelaksanaan pendaftaran tanah. Asal muasal perolehan ataupun kepemilikan atas tanah baik secara individu maupun secara bersama-sama ataupun yang didapat dari perbuatan hukum tertentu maupun dari pewarisan. Peralihan hak yang demikian pastilah tidak dapat hanya mengandalkan pada ingatan ataupun kesaksian dari pihak lain karena kedua hal tersebut pastilah ada batas dan jangka waktunya.

Sering di jumpai dalam berbagai kasus pertanahan karena perolehan, penguasaan dan kepemilikan atas objek didasarkan pada perbuatan hukum secara lisan dan tidak tertulis bahkan tidak terdaftar. Kondisi tersebut sangat menyulitkan dalam upaya untuk mengidentifikasi kepemilikan atas objek maupun batas-batas objek perolehannya, baik dari adanya jual beli, hibah ataupun pewarisan. Kualifikasi pembuktian hak atas tanah menjadi penyebab sulitnya dilakukan pendaftaran tanah dan menjadi salah satu indikator terjadinya sengketa, konflik dan masalah pertanahan. Meningkatnya jumlah sengketa dibidang pertanahan semakin lama semakin tinggi sedangkan tingkat penyelesaiannya membutuhkan waktu yang lama serta biaya yang banyak, kondisi semacam ini menunjukkan bahwa mekanisme ataupun proses pendaftaran tanah dengan publikasi negatif bertendensi positif masih memiliki banyak kelemahan, sehingga menimbulkan berbagai kendala mulai dari data yuridis hingga terbitnya sertipikat hak.

Kedudukan sertipikat hak atas tanah dikualifikasikan sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinormakan dalam Pasal 19(1) huruf c, Pasal 23(2), Pasal 32(2), dan Pasal 38(2) UUPA yang menyatakan bahwa



sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat bukan yang terkuat sehingga tidak dapat dikategorisasikan sebagai alat bukti mutlak karena masih dapat digugat oleh pihak lain yang memiliki bukti yang lebih kuat sebagaimana sistem publikasi negatif bertendensi positif.

Arie S. Hutagalung menyatakan berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.<sup>13</sup> Kondisi inilah yang pada realitasnya dapat menimbulkan sengketa, konflik dan masalah pertanahan, karena tidak jarang sertipikat terbit dua kali untuk sebidang tanah yang luas dan letaknya pada posisi yang sama, sehingga menimbulkan tumpang tindih (*overlapping*) atas objek. Masalah pendaftaran tanah mempunyai akibat dapat mengurangi kepercayaan terhadap alat-alat bukti pemilikan berupa sertipikat hak atas tanah atau dapat disimpulkan bahwa dalam sistem negatif bertendensi positif, tidak ada jaminan kepastian terhadap kebenaran data dalam sertipikat.

Pemerintah bersifat pasif terhadap kebenaran data-data yang tercantum dalam sertipikat, dengan tidak memberikan jaminan kebenaran data-data pada proses penerbitan sertipikat.<sup>14</sup> Implikasi yang nyata dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif dapat menimbulkan permasalahan pertanahan yang dapat membawa ketidakpastian hukum pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Kondisi demikian menyebabkan timbulnya berbagai masalah, seperti timbulnya konflik dan sengketa lahan antar berbagai pihak di beberapa wilayah di Indonesia. Sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia ini tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah

---

<sup>13</sup> Arie S Hutagalung. "*Penerapan Lembaga Rechtsverweking untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah*" (2000) 4 Hukum dan Pembangunan at 328.

<sup>14</sup> Moh. Frans Yoga Sugama, *Evaluasi Implementasi Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Dalam Hal Jaminan Kepastian Hukum*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan, UI, (2012).

publikasi negatif bertendensi positif yang dapat berimplikasi jelek terhadap pembangunan nasional, antara lain:

1. *Registering property* Indonesia menjadi rendah akibat tingginya biaya pengurusan dan kualitas administrasi pertanahan yang masih rendah.
2. Potensi konflik antar masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah dapat mengganggu stabilitas keamanan nasional, termasuk mengancam integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pertumbuhan ekonomi nasional terhambat yang berujung pada menurunnya kesejahteraan masyarakat.

Norma-norma yang mengatur terkait pendaftaran tanah jelas diatur dalam PP No.24/1997 Pendaftaran Tanah, yang merupakan aturan pelaksana dari UUPA tentang pendaftaran tanah (*rechtscadaster*) yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum maupun perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan Sertipikat yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.<sup>15</sup> Sertipikat digunakan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Lebih lanjut oleh Irwan Soerodjo disebutkan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Karena itu selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari hari maupun dalam berperkara di pengadilan.<sup>17</sup> Data yang akan

---

<sup>15</sup> Urip Santoso. Pendaftaran Dan Peralihan Hak atas Tanah, Jakarta: Prenada Media Group, 2010 at 5.

<sup>16</sup> A. Achmad Chomzah,. Hukum Agraria Pertanahan Indonesia Jilid 2. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004 at 23.

<sup>17</sup> Irawan Soerodjo. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arloka, 2002 at 110.

dilampirkan tidak diperbolehkan dipercaya langsung kebenaran datanya karena Negara tidak memberi jaminan kebenaran atas data tersebut.

Sistem publikasi negatif menganut asas hukum *nemo plus iuris di mana* seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut adalah batal demi hukum (*rechtswegenietig*). Oleh karena itu walaupun telah ada pendaftaran, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

#### IV. PELAKSANAAN OLEH KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Secara umum tanah selalu dikaitkan dengan hak atas tanah yang diberikan atau dimiliki oleh seseorang, agar dapat dinikmati manfaatnya, dan digunakan sesuai dengan peruntukannya.<sup>18</sup> Dalam kamus besar bahasa Indonesia tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi, sedangkan makna dari hak atas tanah adalah tanahnya, dalam artian bukan hanya sebagian tertentu dari permukaan bumi melainkan segala kandungan dan isi yang ada di dalamnya. Proses pemberian hak yang didasarkan pada permohonan hak atas tanah tidak sebatas dengan melihat prosedurnya saja, bahkan suatu permohonan tidak cukup hanya dianalisis siapa subjek hukumnya apakah telah memenuhi syarat, diperiksa secara fisik, diukur, atupun permohonan hak atas tanah telah diumumkan, dan lain sebagaimana yang sifatnya prosedur, tetapi harus juga dikaji dari sisi hukumnya.

Pada dasarnya pemberian hak atas tanah meliputi beberapa unsur, yaitu:

- a. Subjek pemohon, dengan sasaran penelitian berupa data pribadi/warga Negara;
- b. Lokasi tanahnya yang menyangkut letak sebenarnya tanah yang diuraikan serta batas-batas yang tegas sesuai dengan prinsip *contradictoir limitatief*;

---

<sup>18</sup> Suhariningsih, *Tanah Terlantar (Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Pernerbitan)*, Prestasi Pusaka, Jakarta, 2009 at60.

- c. Bukti-bukti perolehan haknya secara beruntun dan sah menurut hukum.<sup>19</sup>

Program PTSL adalah wujud kehadiran Negara di bidang pertanahan, untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah dengan bukti hak kepemilikan sebagaimana dinormakan dalam Pasal 19 UUPA. Oleh karena itu Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia. Salah satu cara yang dilakukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang adalah Program PTSL yang legalitas pemberlakuannya didasarkan pada Permen ATR/Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016, tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pendaftaran tanah dilakukan baik untuk pertama kalinya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan ataupun belum pernah disertipikatkan. Serta ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). PTSL adalah pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak, meliputi semua objek pendaftaran tanah baik belum didaftar dalam suatu wilayah Desa/Kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. PTSL yang merupakan program pemerintah pusat di daerah, bisa saja gratis jika dananya tersedia dalam APBN, tetapi bila daerah tidak mampu, harus dikeluarkan peraturan Bupati bahwa biaya PTSL dibebankan kepada masyarakat.

Pendaftaran tanah dengan cara tersebut dianggap dapat memberi hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif lebih singkat (prinsip efektivitas dan efisiensi), karena pengumpulan data pendaftaran lahannya dilakukan serentak mengenai semua bidang tanah yang ada dalam suatu wilayah yang sudah ditetapkan dan masyarakat dapat mengetahui diadakannya pendaftaran tanah, keuntungannya semua keberatan-keberatan yang ada dapat segera diketahui.

Pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta di bidang-bidang tanah yang mendaftar secara terkonsolidasi

---

<sup>19</sup> Rusmadi Murad. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991 at 6.

dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga dikemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi.

Pasal 3(4) Permen ATR/BPN No. 12/2017 tahapan pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan dan persiapan;
2. Penetapan lokasi kegiatan PTSL;
3. Pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL;
4. Penyuluhan;
5. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah;
6. Pemeriksaan tanah;
7. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pembuktian hak;
8. Penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan Hak atas Tanah;
9. Pembukuan dan penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah; dan
10. Penyerahan Sertipikat Hak atas Tanah.

BPN telah melakukan pendaftaran sebanyak 51 juta bidang tanah dari 126 juta bidang tanah di Indonesia, sedangkan 75 juta bidang tanah sisanya menjadi target kegiatan pendaftaran tanah, sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Diharapkan dengan dibuatnya program PTSL dapat mempercepat pencapaian target pendaftaran tanah di Indonesia. BPN mensosialisasikan program PTSL melalui kecamatan dan kelurahan agar dapat membantu masyarakat memanfaatkannya. Program ini dilakukan secara gratis dan massal. Pelaksanaan program PTSL ini dibiayai oleh anggaran khusus PTSL melalui APBD/APBN.

Tujuan dari program PTSL ini adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka secara akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran

masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.<sup>20</sup>

Program PTSL juga dapat menjadi jembatan bagi pemerintah untuk mengevaluasi kembali sistem publikasi yang selama ini diterapkan, karena mengandung banyak kelemahan dan menjadi pemicu terjadinya sengketa, konflik dan masalah pertanahan. Melalui program PTSL maka pemerintah sudah memastikan semua data baik data fisik maupun data yuridis yang tepat legalitas kepemilikan atas objek tanah. Sertipikat diterbitkan BPN yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah tertentu. Data fisik berkenaan dengan letak, batas dan luas bidang tanah. Sedangkan data yuridis berkenaan dengan subyek hak, alas hak dan pembebanan hak atas tanah. Data tersebut diperoleh dari pemohon sertifikat dan pemeriksaan oleh BPN melalui proses pendaftaran tanah.<sup>21</sup>

Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP No. 24/1997 Pendaftaran Tanah adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>22</sup> Proses untuk mendapatkan alat bukti yang kuat maka tidak lepas dari adanya lembaga pengumuman dalam sistem pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah menentukan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap. Hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap termasuk dalam hukum pertanahan dan bukan bagian dari hukum agraria.<sup>23</sup> Dalam sistem pendaftaran tanah dikenal adanya sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Registrasi atau buku tanah merupakan bentuk penyimpanan yang akan dikaji secara yuridis akan

---

<sup>20</sup> A Martati, *Implementasi Asas Akuntabilitas dalam Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. (2018) 5:1 Jurnal Reportorium at 24-30.

<sup>21</sup> I Ismail. *Sertifikat sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah dalam Proses Peradilan* (2011) 8:53 Kanun Jurnal Ilmu Hukum at 24-30.

<sup>22</sup> Budi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah)*, Djambatan, Jakarta, 2004 at 76.

<sup>23</sup> Herman Soesangobeng. *Filosofi Asas Ajaran Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*. STPN press, 2012 at 7.

sertifikat hak sebagai tanda bukti hak atas kepemilikan tanah. Menurut hermansens dalam sistem positif ada 2 sistem yaitu sistem Torrens dan sistem Grundbuch.

Permohonan pendaftaran nama yang dicatat dan diregister sebagai pemegang haknya menjadikan seorang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan terhadap proses penerbitan sertifikat. Negara memberi jaminan kebenaran data yang dilampirkan dalam penggunaan sistem ini terdapat beberapa pengecualian, data yang dimuat dalam register, mempunyai data pembuktian yang mutlak.

Pelaksanaan sistem publikasi negatif, bukan hanya pelampiran data/pendaftaran saja, tapi sahnya pelaksanaan hukum yang dilakukan untuk penentuan perpindahan hak kepada pihak lain sebagai pembeli. Dalam sistem ini berlaku asas *nemo plus iuris*, yang artinya seorang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak lebih dengan apa yang dipunyainya. Menurut Bachtiar Effendie dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah.<sup>24</sup> Bachan Mustafa menyatakan bahwa Hak dari seseorang yang namanya sudah terdaftar dalam buku tanah masih dimungkinkan untuk dibantah sepanjang bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang cukup kuat.<sup>25</sup> Adapun menurut Tjahjo Arianto, sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah tidak selalu menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dikaji dari PP No. 10 Tahun 1961 yang kemudian diperbaharui dengan PP No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif dengan *registration of title* atau pendaftaran hak.

---

<sup>24</sup> Bachtiar Effendie. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan. Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni, 1993 at 47.

<sup>25</sup> Mustafa Bachsan. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni Bandung, 1982 at 50.

Keberhasilan suatu implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, begitu juga dengan pelaksanaan PTSL terdapat empat indikator yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

- (i) komunikasi;
- (ii) sumber daya;
- (iii) disposisi; dan
- (iv) struktur birokrasi.<sup>26</sup>

Kebijakan PTSL sebagai sebuah program perlu diimplementasikan secara konsekuen dengan batas waktu yang panjang. Implementasi menurut Pressman dan Wildavsky adalah “*Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete.*” Maksudnya, membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, dan melengkapi. Dengan demikian, secara etimologis, implementasi merupakan suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.<sup>27</sup>

Apabila keempat indikator tersebut dapat dipebahi maka implementasi kebijakan PTSL dapat memberikan kepastian hukum sebagai bentuk terjaminnya hak atas tanah serta terlaksananya tujuan negara dalam memberikan perlindungan terhadap rakyatnya di bidang pertanahan. Di sisi lain keberhasilan implementasi PTSL menjadi dasar telah terdata baik secara fisik maupun yuridis atas tanah yang berimplikasi terhadap kepastian kepemilikan atas suatu tanah oleh subyek hukum sebagaimana konsep publisitas positif dari sistem pendaftaran tanah.

## V. KESIMPULAN

Sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif belum memberikan kepastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah secara sempurna. Karena pendaftaran tanah tidak selalu menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) tetapi juga pendaftaran hak (*registration of title*),

---

<sup>26</sup> Aditya Nursamsi & Mohammad Herman Nayoan. “*Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Manado*” (2018) 1:1 Eksekutif Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Tahun Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi, ISSN : 2337 – 5736 at 7.

<sup>27</sup> R. K. Dewi. *Studi Analisis Kebijakan*. Bandung: Pustaka Setia. 2016 at 153.



ketidakpastian saat terjadinya hubungan hukum antar subyek hukum dalam bidang pertanahan menjadi pemicu terjadinya sengketa, konflik dan masalah pertanahan meskipun telah mengikuti prosedur sebagaimana dinormakan dalam peraturan perundang-undangan. Program PTSL merupakan program pemerintah yang dapat menjadi jembatan bagi negara untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan, karena adanya kepastian atas data fisik dan data yuridis dari pemohon maupun pemilik hak atas tanah yang terdaftar dalam buku tanah dengan diberikan sertipikat telah mengarah pada publisitas positif dalam sistem pendaftaran tanah. PTSL dapat dijadikan tonggak perubahan sistem pendaftaran tanah dari publisitas negatif bertendensi positif menjadi publisitas positif secara murni yang memberikan kepastian terhadap pemilik hak atas tanah.

Sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA perlu untuk dikaji ulang karena banyak terdapat kelemahan dalam pemberian kepastian hukum bagi pemohon dan pemilik hak atas tanah. Pemerintah perlu mengevaluasi program PTSL agar lebih sempurna sehingga maksud, tujuan dan manfaat program PTSL dapat dijadikan dasar untuk merubah sistem pendaftaran tanah dengan publisitas negatif bertendensi positif menjadi publisitas positif, dengan cara menambahkan norma dalam RUU Pertanahan.

## REFERENSI

- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: (Sinar Grafika, 2007)
- , *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: (Sinar Grafika, 2012)
- Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Cetakan Keempat, Mandar Maju, Bandung, 2013).
- Effendie, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan. Pelaksanaannya*. (Bandung: Alumni, 1993).
- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah)*, (Djambatan, Jakarta, 2004).

- Chomzah, A. Achmad. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia Jilid 2*. (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004).
- Dewi, R. K. *Studi Analisis Kebijakan*. (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016).
- Soesangobeng, Herman. *Filosofi Asas Ajaran Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*. (STPN Press, 2012).
- Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*. (Surabaya: Arloka, 2002).
- Bachsan, Mustafa. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Alumni Bandung 1982).
- Wahid, Muchtar. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta, 2008).
- Murad, Rusmadi. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Alumni, Bandung, 1991).
- Suhariningsih. *Tanah Terlantar (Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Pernerbitan)*, (Prestasi Pusaka, Jakarta, 2009).
- Santoso, Urip. *Pendaftaran Dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010).
- . *Hukum Agraria Komprehensif*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012).
- Zaidar. *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, (Cetakan Kelima, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2014).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017).
- Hutagalung, Arie S. “Penerapan Lembaga *Rechtsverweking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. No.4. (2000).
- Mohammad, Aditya Nursamsi & Herman Nayoan. *Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Manado*, (Eksekutif Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Volome 1 No. 1 Tahun 2018 Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi, ISSN : 2337 – 5736).

- Monika, Della. *Analisis Yuridis Eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perspektif Pendaftaran Tanah Di Kecamatan Tanjungpinang Timur (Studi Penelitian Dikantor Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Afika Hersany)*, (2019) Jurnal Selat 7, no. 1.
- Pandamdari, Endang. Sistem Publikasi Negatif Sertifikasi-Tanah Lebih Adil, <http://staging-point.com/read/2018/04/05/122449/>
- Earlene, Felishella & Jesslyn Evelina Tandrajaya. *Sengketa Penguasaan Tanah Antara Warga Kapuk Poglar RT 07/RW 04 Jakarta Barat Dengan Polda Metro Jaya Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, (2019) Cepalo 3, no. 2.
- Sugama, Moh. Frans Yoga. *Evaluasi Implementasi Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Dalam Hal Jaminan Kepastian Hukum*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan, UI. (2012).
- Martati, A. Implementasi Asas Akuntabilitas dalam Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *Jurnal Reportorium* 5 (2018) (1): 24-30
- Ismail, I. *Sertifikat sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah dalam Proses Peradilan*. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 8 (2011) (53): 24-30
- Thomas J. Miceli, C.F. Sirmans, & Joseph Kieyah. “*The Demand for Land Title Registration: Theory with Evidence from Kenya*”. *American Law and Economic Review*. (2001) Vol. 3, No. 2

*This page intentionally left blank*