
Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif

Harvini Wulansari¹, Rochmat Junarto², Dian Aries Mujiburohman³

¹ Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Email: harvini@stpn.ac.id

² Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Email: rohmat.junarto@gmail.com

³ Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Email: esamujiburohman@stpn.ac.id

Article Info

Article History:

Received : 20-03-2021

Revised : 09-05-2021

Accepted : 19-05-2021

Published : 29-05-2021

Keywords:

Land Registration

Positive Publication

Land Certificate

Abstract

This study aims to analyze the preparations for the implementation of land registration in the positive publication system in Indonesia, which has been using negative publications with a positive tendency. Positive publications will guarantee the legal certainty of land rights that is stronger than negative publications, on the other hand it can reduce land disputes, conflicts and cases. The findings of this study are that land title certificates are considered correct as long as there is no means of proof proving otherwise, while the application of positive publications can only be applied if the coverage of land base maps and certified land parcels meets the prerequisites close to one hundred percent and the application can be carried out partially in each province or district / city or simultaneously through the Complete Systematic Land Registration (PTSL) program. According to the PTSL target, the positive publication system can be implemented in 2025.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 20-03-2021

Direvisi : 09-05-2021

Disetujui : 19-05-2021

Diterbitkan : 29-05-2021

Kata Kunci:

Pendaftaran Tanah

Publikasi Positif

Sertipikat Tanah

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis persiapan penerapan pendaftaran tanah sistem publikasi positif di Indonesia, yang selama ini menggunakan publikasi negatif bertendensi positif. Publikasi positif akan memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah lebih kuat dibandingkan publikasi negatif, disisi lain dapat mengurangi sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Temuan penelitian ini sertipikat hak atas tanah dianggap benar sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya, sedangkan penerapan publikasi positif hanya dapat diterapkan apabila cakupan peta dasar pertanahan dan peta bidang tanah bersertifikat memenuhi prasyarat mendekati seratus persen dan penerapannya dapat dilakukan secara parsial di setiap provinsi atau kabupaten/kota maupun serentak melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Sesuai target PTSL sistem publikasi positif dapat diterapkan pada tahun 2025.

PENDAHULUAN

Kebutuhan memiliki tanah merupakan keniscayaan, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha, permasalahan apapun yang muncul terkait tanah akan berimplikasi dengan seluruh aspek kehidupan. Di sisi lain tanah tidak bertambah luas

menyebabkan tekanan terhadap tanah semakin berat, jumlah penduduk yang terus bertambah, kebutuhan akan tanah untuk perumahan, prasarana dan industri telah mendesak tanah-tanah pertanian dan hutan. Perubahan-perubahan ini menjadi salah satu masalah utama yang dihadapi bangsa Indonesia.¹

Menurut Ismail tanah keterkaitan nilai sosial, nilai ekonomi, nilai politik dan sebagai nilai sakral-budaya.² Tidak mempunyai tanah berarti kehilangan harga diri, sumber hidup, kekuasaan dan tempat penghubung antara manusia dengan Sang Pencipta. Senada yang dinyatakan oleh Tauchid permasalahan tanah adalah soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah adalah asal dan sumber makanan bagi manusia. Perebutan tanah berarti perebutan makanan, perebutan tiang hidup manusia. Untuk ini, orang rela menumpahkan darah, mengorbankan segala yang ada demi mempertahankan hidup selanjutnya.³

Permasalahan apapun yang muncul terkait pertanahan akan berimplikasi dengan seluruh aspek kehidupan yang saling berkaitan, karena tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional. Dari sisi ekonomi, sebagai sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat dan sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemilikinya.⁴ Masalah tanah merupakan masalah yang rumit dan kompleks, banyak kasus sengketa, konflik dan perkara pertanahan seakan-akan tidak pernah surut, semakin hari semakin meningkat baik dari segi jumlah maupun kualitasnya. Demikian juga perkara pertanahan di pengadilan yang cukup tinggi, fakta lain beberapa jenis pengadilan memutus perkara yang sama dengan keputusan yang berbeda pula, hal ini menunjukkan bahwa lembaga pengadilan sendiri tidak dapat menjamin kepastian hukum masyarakat terhadap hak atas tanah.

Salah satu permasalahan mendasar terjadinya sengketa tanah adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam pendaftaran tanah yang dianut Indonesia. Artinya negara tidak menjamin kebenaran data dalam sertifikat tanah meskipun perolehan tanahnya dilakukan dengan itikad baik. Sistem publikasi yang dianut sekarang sewaktu-waktu dapat

¹ Dian Aries Mujiburohman, "Menyoal Penafsiran Tanah Terlantar", *Jurnal Yudisial*, Vol.11, No.1, (2018): 1-22.

² Nurhasan Ismail, "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, (2012): 33-51.

³ M Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, (Yogyakarta: STPN Press, 2009), 3.

⁴ Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4, No. 1 (2018): 88-101.

digugat pihak lain, karena merasa lebih berhak atau memiliki bukti yang lebih kuat dari tanah tersebut. Berbeda dengan sistem publikasi positif, dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah, karena negara menjamin kebenaran data/informasi yang terdapat pada sertifikat hak atas tanah dan apabila ada kerugian dari pemegang hak karena cacat administrasi dalam penerbitannya atau disebabkan karena menjalankan putusan pengadilan maka negara mengganti kerugian kesalahan satu pihak yang dirugikan.

Upaya membangun sistem pendaftaran tanah publikasi positif harus memenuhi beberapa persyaratan diantaranya cakupan peta dasar pertanahan (bidang tanah bersertipikat) sekurang-kurang mencapai 80 persen dari wilayah Indonesia dan mempercepat penetapan batas kawasan hutan pada skala kadastral, serta percepatan penetapan batas tanah adat/ulayat. Pemerintah saat ini telah berbagai upaya melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan ditargetkan pada tahun 2025 tanah-tanah di wilayah Indonesia keseluruhan terdaftar. Sehingga implementasi publikasi positif pendaftaran tanah dapat terwujud pada tahun 2025.

Berbagai upaya untuk mencapai target PTSL diantaranya dengan melibatkan masyarakat melalui mekanisme Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM).⁵ Partisipasi masyarakat dalam peta dasar pendaftaran dapat jadi acuan pembuatan Peta Kerja PTSL dan pengumpulan data fisik dan identifikasi bidang-bidang tanah dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat.⁶ Serta sebagian pengukuran dilakukan sebagian oleh pihak ketiga.⁷ Upaya ini dilakukan untuk dapat menerapkan asas publikasi positif pendaftaran tanah.

Kajian terkait dengan publikasi positif jarang dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Penelitian terdahulu kebanyakan mengkaji sistem publikasi negatif bertendensi positif, misalnya penelitian yang dilakukan oleh Surawirawan dan Roestamy menyatakan bahwa tidak memberikan kepastian hukum jika menggunakan sistem publikasi negatif karena tidak

⁵ Damar Jati Nurcahyo, Eko Budi Wahyono, Dian Aries Mujiburrohan, "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+ PM) di Kabupaten Ngawi". *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 2, No. 3 (2019): 139-161.

⁶ Achmad Kusyaeri, Bambang Suyudi, Rochmat Martanto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Penyiapan Peta Kerja Untuk Mendukung Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar)". *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3, No. 1, (2020): 145-162.

⁷ Dedy Setyo Irawan, & Harvini Wulansari, "Pengukuran Pihak Ketiga Pasca Asas *Contradictoire Delimitatie* di Kabupaten Sidoarjo dan Pasuruan", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3, No. 2, (2020): 53-75.

dapat dipercaya kebenarannya.⁸ Hutagalung berpendapat lembaga "rechtsverwerking" menimbulkan pergeseran dari publikasi negatif ke sistem publikasi positif.⁹ Senada penelitian yang dilakukan Budhayati bahwa lembaga *rechtsverwerking* memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pihak yang beritikad baik dalam memperoleh hak atas tanah,¹⁰ menurut Safitri dkk bahwa publikasi negatif kurang menjamin kepastian hukum hak atas tanah.¹¹

Berdasarkan penelitian sebelumnya, maka penelitian ini berbeda karena mengkhususkan pada penerapan sistem publikasi positif di Indonesia yang hanya dapat dilakukan apabila tanah-tanah secara keseluruhan telah terdaftar minimal delapan puluh persen dan dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, serta mengkaji persiapan penerapan sistem publikasi positif di Indonesia.

SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH

Pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah dan pemegang hak, sebagai wujud jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah. Proses akhir dari pendaftaran tanah adalah sertipikat tanah, yang diterbitkan oleh otoritas pertanahan sebagai surat tanda bukti hak yang kuat namun tidak mutlak/sepurna, yang menerangkan data fisik dan data yuridis. Menurut Hutagalung dalam praktik pendaftaran tanah yang menjadi masalah adalah kebenaran data fisik dan yuridis yang disajikan, apabila dikemudian hari dinyatakan tidak benar, maka tergantung dengan sistem publikasi yang dianut.¹²

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah terbagi menjadi sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif, masing-masing mempunyai karakteristik berbeda-beda dan berimplikasi hukum terhadap kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah. apabila pemerintah menjamin kebenaran data (fisik dan yuridis) yang disajikan disebut sistem publikasi positif,

⁸ Irsyad Surawirawan & Martin Roestamy, "Pengaruh Penerapan Stelsel Negatif Terhadap Duplikasi Kepemilikan Tanah Dikaitkan dengan Pengembangan Perumahan bagi Masyarakat", *Jurnal Living Law*, Vol. 8, No.1, (2016): 73-81.

⁹ Arie Sukanti Hutagalung, "Penerapan Lembaga *Rechtsverwerking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 30, No. 4, (2000): 328-346.

¹⁰ Christina Tri Budhayati, "Jaminan Kepastian Kepemilikan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pendaftaran Tanah Menurut UUPA", *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2, (2018): 125-138.

¹¹ Fina Ayu Safitri, Lita Tyestas ALW, & Anggita Doramia Lumbanraja, "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang", *Notarius*, Vol. 13, No. 2, (2020): 788-802.

¹² Arie Sukanti Hutagalung et.al, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2012), 244.

demikian juga sebaliknya dalam sistem publikasi negatif pemerintah tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, artinya tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak. Harsono menyatakan bahwa sertipikat selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.¹³ Ciri pokok sistem publikasi negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik.¹⁴ Artinya publikasi negatif memberi kesempatan kepada orang lain untuk mengklaim dengan mengajukan kepada pengadilan dengan bukti-bukti yang lebih kuat, maka pengadilan dapat menyatakan bahwa sertipikat itu batal, dan menyatakan orang yang mengajukan perkara lebih berhak.¹⁵

Indonesia tidak mengatur secara tegas sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianutnya. Ketentuan dalam UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 hanya menyebutkan pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat hak atas tanah hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak atau sempurna, karena keterangan-keterangan dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 dimaknai sebagai sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Keberadaan lembaga *rechtsverwerking* diakui dalam yurisprudensi Mahkamah Agung tentang kasus-kasus lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, jika tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), 480.

¹⁴ Irsyad Surawirawan & Martin Roestamy, *Op.Cit.*

¹⁵ Arifin Bur, & Apriani, Desi, “Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian yang Kuat dalam Hubungannya dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah”, *UIR Law Review*, Vol. 1, No. 2, (2017): 127-136.

dikuasai pihak lain melalui perolehan dengan itikad baik.¹⁶ Kelemahan sistem publikasi negatif akan menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut. Kelemahan ini bisa diatasi dengan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession* (prinsip yang diatur dalam KUH Perdata), namun lembaga tersebut tidak dapat digunakan karena hukum tanah menganut dasar hukum adat tidak mengenalnya. Dalam hukum adat dikenal dengan lembaga *rechtsverwerking*, bila seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan atau ditelantarkan, kemudian tanah tersebut dikuasai pihak lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka akan hilanglah haknya.

Keberlakuan lembaga *rechtsverwerking* dalam pendaftaran tanah, menentukan beberapa syarat pelaksanaannya yaitu: a) berlaku terhadap bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikatnya; b) adanya penguasaan fisik bidang tanah secara nyata; c) adanya unsur itikad baik; d) terlewatnya jangka waktu lima tahun sejak sertifikat diterbitkan secara sah; e) orang yang merasa mempunyai hak tidak menuntut haknya.¹⁷ Lembaga *rechtsverwerking* bertujuan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dan menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Namun menurut Hutagalung ada kelebihan sistem publikasi negatif adalah: a) Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya; b) Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat; c) Tidak adanya batas waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertifikatkan oleh pihak lain.¹⁸

Lembaga *rechtsverwerking* merupakan asas yang mengandung hilangnya atau hapusnya hak atas tanah setelah terlampauinya waktu tertentu tidak terdapat intensitas hubungan hukum yang secara fisik alamiah ditandai dengan tidak dirawatnya tanah tersebut.¹⁹ Ketentuan itu diatur dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA dan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, yang menegaskan dengan lewatnya jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka sesudah itu sertifikat tersebut tidak dapat diganggu gugat lagi.²⁰ Penerapan lembaga ini menjadi suatu norma hukum positif membawa dampak adanya suatu pergeseran dari sistem publikasi negatif ke arah sistem publikasi positif walaupun masih bersifat semu

¹⁶ Dian Aries Mujiburohman, "Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar". (Yogyakarta: STPN Press 2019), 40.

¹⁷ Rofiq Laksamana, "Konstruksi Anggapan Pelepasan Hak (*Rechtsverwerking*) Dalam Pendaftaran Tanah Untuk Mencapai Kepastian Hukum", (Disertasi Universitas Sebelas Maret, 2019), 52.

¹⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2017), 267.

¹⁹ Ismail, Nurhasan, "*Rechtsverwerking* dan Pengadopsiannya Dalam Hukum Tanah Nasional". *Mimbar Hukum*, Vol. 19, No.2, (2007): 183-196.

²⁰ Arie Sukanti Hutagalung, et.al. *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Jakarta, *Op Cit*.

atau quasi, pengangkatan lembaga *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi sejalan dengan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri yaitu untuk mencapai kepastian hukum dan kepastian haknya.²¹ Pemegang sertipikat hak atas tanah dijamin kepastian hukumnya sepanjang: diterbitkan atas nama yang berhak, hak atas tanahnya diperoleh dengan itikat baik, dikuasai secara fisik, dan tidak ada yang membuktikan sebaliknya.²² Pendaftaran tanah menciptakan kepastian hukum, kepastian hak serta tertib administrasi pertanahan, baik untuk pemegang sertipikat tanah, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah.²³

PERSIAPAN PERUBAHAN SISTEM PENDAFTARAN TANAH PUBLIKASI POSITIF

Tanah-tanah yang belum terdaftar dan bersertipikat menyebabkan tingginya kasus pertanahan. Dengan program PTSL bidang tanah-tanah di wilayah pada tahun 2025 ditargetkan seluruh bidang tanah di Indonesia terdaftar. Terdaftarinya bidang tanah seluruh Indonesia setidaknya akan dapat mengurangi kasus-kasus pertanahan. Jumlah bidang tanah di seluruh Indonesia diperkirakan 126.000.000 (seratus dua puluh enam juta) bidang tanah dan akan terus bertambah setiap tahunnya jika ada perubahan data pendaftaran tanah. Dalam laporan Kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) pada tahun 2019, bidang tanah sudah terdaftar mencapai 67.345.894 bidang (53,45%). Sedangkan cakupan peta dasar pertanahan mencapai ±33.972.698,12 Ha (52,81%).²⁴ Ketersediaan Peta Dasar Pertanahan masih separuh luas wilayah Indonesia dengan status areal penggunaan lain (APL).²⁵ Bidang tanah terdaftar dan cakupan peta dasar pertanahan yang lengkap merupakan dasar atau prasyarat bagi pelaksanaan sistem publikasi positif pendaftaran tanah.

Pada sistem pendaftaran tanah positif, sertipikat tanah yang telah diterbitkan mempunyai kebenaran mutlak dan sempurna. Sertifikat sebagai alat bukti yang mutlak dalam pemilikan hak atas tanah dan sertipikat yang telah diterbitkan tidak dapat dibatalkan, bila itu

²¹ Arie Sukanti Hutagalung, "Penerapan Lembaga *Rechtsverwerking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah". *Op.cit.*

²² Bronto Susanto, "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10. No. 20 (2014), 76-82.

²³ Hadisiswati, Indri. "Kepastian Hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah". *Jurnal Ahkam* Vol. 2, No. 1, (2014): 118-147.

²⁴ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja 2019*, 15-50, diakses 10 Maret 2021 dari <https://www.atrbpn.go.id/?menu=lkj>

²⁵ Rohmat Junarto, et.al., "Pemanfaatan Teknologi Unmanned Aerial Vehicle (Uav) Untuk Pemetaan Kadaster." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 6, No.1, (2020): 105-118.

terjadi negara akan memberikan ganti kerugian pada pihak yang tercantum dalam sertipikat. Menurut Bachtiar Effendie sisi positif dari publikasi positif adalah: 1) Adanya kepastian dari buku tanah; 2) peranan aktif dari pejabat balik nama tanah; 3) mekanisme kerja dalam penerbitan sertipikat tanah mudah di mengerti oleh orang awam.²⁶

Ciri pokok sistem publikasi positif adalah “bahwa pendaftaran menjamin dengan sempurna bahwa yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia ternyata bukan pemilik yang berhak. Stelsel ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama di sini memainkan peranan yang sangat aktif, mereka menyelidiki apakah hak yang dipindahkan itu bisa didaftar, menyelidiki identitas pihak-pihak, wewenang-wewenangnya, dan apakah formalitas-formalitas yang disahkan telah terpenuhi atau tidak”.²⁷ Sedangkan kelemahannya yaitu: “Peranan aktif pejabat-pejabat balik nama ini memakan waktu yang lama; Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar perbuatannya dan di luar kesalahannya; Apa yang menjadi wewenang Pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif”.²⁸

Untuk mewujudkan publikasi positif pemerintah telah berupaya melakukan berbagai program pendaftaran tanah. Saat ini pemerintah melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui PTSL, meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah, baik bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.

Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 mengatur mengkategorisasi cara penyelesaian PTSL berdasarkan 4 (empat) kluster, untuk mempermudah pendaftarannya meliputi: a) Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah; b) Kluster 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan dan/atau sengketa; c) Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan

²⁶ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung: Alumni, 1983), 32.

²⁷ Mariam Darus Badruzaman, *Bab-bab Tentang Hypotheek*, (Bandung: Alumni, 1986), 45.

²⁸ *Ibid*

dalam Peraturan Menteri ini; dan d) Kluster 4, yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat hak atas tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Disamping itu untuk mempercepat program PTSL dilakukan beberapa terobosan di antaranya: (a) melibatkan pihak swasta dalam proses pengukuran dan pemetaan bidang tanah; (b) mengatasi kekurangan petugas ukur Kementerian ATR/BPN; (c) mengundang partisipasi perusahaan swasta; (d) mempersingkat masa pengumuman dari 1 bulan menjadi 14 hari, (e) menyediakan mekanisme BPHTB terutang bagi masyarakat berpenghasilan rendah; (f) Surat keputusan bersama (SKB) Menteri ATR/Ka. BPN, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang pembiayaan persiapan PTSL.²⁹ Bahkan di sebagian Desa menerbitkan Peraturan Desa untuk sebagai instrumen pendukung pelaksanaan PTSL.³⁰

Banyak manfaat program PTSL yang telah dan sedang dilaksanakan oleh pemerintah saat ini diantaranya: a) mempersiapkan sistem publikasi positif; b) menjamin kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah; c) mengurangi jumlah sengketa dan perkara pertanahan; d) mempersiapkan pendaftaran tanah secara elektronik. Bahkan program PTSL memiliki dampak sosial dan ekonomi bagi masyarakat, seperti kemudahan akses dalam perbankan, rasa aman, harga tanah akan tinggi bila memiliki sertipikat tanah, dengan demikian kesejahteraan masyarakat akan meningkat dengan diberikannya aset dan akses terhadap tanah oleh pemerintah. Menurut penelitian Kurniawan et.al (2018) terdapat hubungan yang signifikan antara faktor sosial dan faktor ekonomi dengan ekspektasi terhadap PTSL³¹

PTSL merupakan pekerjaan besar yang membutuhkan Sumber daya yang besar baik SDM maupun peralatan, strategi, kreatifitas dan komitmen dari berbagai pihak agar target

²⁹ Prayitno, "Hambatan dan Kendala Serta Solusi PTSL 2017 di D.I. Yogyakarta" *Prosiding Seminar Nasional Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia: Tantangan Pelaksanaan PTSL dan Respon Solusinya*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2017), 14.

³⁰ Putra, Aji Pratama, Sarjita Sarjita, & Abdul Haris Farid, "Peraturan Desa Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 2. No.1 (2019): 1-20.

³¹ Kurniawan, Wahyu Andi, Setiowati Setiowati, & Theresia Supriyanti, "Ekspektasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Faktor Sosial dan Ekonomi Masyarakat", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 1, No. 1, (2018). 1-19.

dapat tercapai.³² Adapun target pendaftaran tanah yaitu 5 juta sertipikat pada tahun 2017, dan 7 juta sertipikat tahun 2018, serta 9 juta bidang pada tahun 2019, pada tahun 2020 berjumlah 10 juta bidang dan tahun 2025 penerapan stelsel positif. Berikut disajikan dalam tabel program pendaftaran tanah sampai tahun 2024.

Tabel 1. Program Pendaftaran Tanah 2020-2024

Program Prioritas	Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
Tahun 2020 Peningkatan Kualitas	Target Peta Bidang Tanah Terdaftar: 9.164220 Bidang Target Bidang K4: 50.462 Bidang Minimal 10 Kota Lengkap
Tahun 2021 Berbasis elektronik	Target Peta Bidang Terdaftar: 15.765.158 Bidang Target Peta Bidang K4: 7.552.436 Bidang Improvement data berbasis elektronik (Inisiasi kadaster 3D)
Tahun 2022 Berbasis elektronik	Target Peta Bidang Tanah Terdaftar: 17.399.967 Bidang Target Bidang K4: 9.557.415 Bidang Hasil PTSL <i>Fully Digital Base</i>
Tahun 2023 Stelsel Positif	Target Peta Bidang Terdaftar: 15.640.209 Bidang Inisiasi integrasi data PTSL menjadi bagian dari BIG data Sebagian Lokasi PTSL di <i>declare</i> menjadi stelsel positif
Tahun 2024 Institusi Standar Dunia	Target Peta Bidang Terdaftar: 14.921.850 Bidang Bidang Tanah terdaftar dan lengkap 126 juta Bidang Data PTSL menjadi <i>core</i> BIG data untuk layanan informasi dan transaksi pertanahan Ibu Kota Provinsi merupakan daerah pendaftaran tanah sudah lengkap

Sumber: Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (2020)

Dalam upaya melakukan kebijakan perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif terdapat empat kondisi prasyarat yang harus dipenuhi, antara lain: (i) percepatan cakupan wilayah bersertifikat; (ii) percepatan penyediaan cakupan peta dasar pertanahan; (iii) publikasi tata batas kawasan hutan dengan peta skala kadastral; dan (iv) sosialisasi peraturan perundangan terkait tanah adat/tanah ulayat. Untuk cakupan peta dasar pertanahan dan cakupan peta bidang tanah bersertifikat, RPJMN 2015-2019 menetapkan bahwa cakupan peta

³² Agustyarsyah, "Strategi Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor Tahun 2017. *Prosiding Seminar Nasional Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia: Tantangan Pelaksanaan PTSL dan Respon Solusinya*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2017).

dasar pertanahan harus dapat mencapai 80 persen dan cakupan wilayah nasional yang telah bersertifikat harus dapat mencapai 70 persen dari wilayah nasional daratan non hutan.³³

Berdasarkan program dan capaian PTSL yang telah dilakukan, maka pada tahun 2024 dapat diterapkan sistem publikasi pendaftaran tanah positif telah memenuhi prasyarat, cakupan peta dasar pertanahan melebihi 80 persen dan cakupan peta bidang tanah bersertifikat lebih dari 70 persen. Maka kepastian hak atas tanah yang mutlak dan sempurna dapat terwujud. Pemerintah menjamin kebenaran semua informasi yang tertulis dalam sertipikat hak atas tanah. Apabila terjadi kesalahan administrasi oleh pemerintah akan memberikan dana kompensasi atau ganti kerugian atas kesalahan administrasi tersebut. otomatis akan mengurangi sengketa, konflik dan perkara pertanahan di kemudian hari.

Guna merealisasikan penerapan sistem publikasi positif, sangat diperlukan, antara lain: (1) belum kuatnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah yang menimbulkan ketidakamanan dan ketidakpastian hak kepemilikan tanah; (2) terdapat perkembangan awal dari pasar tanah; (3) terdapat permasalahan sengketa tanah yang cukup tinggi dan berlarut-larut; (3) terdapat kebutuhan untuk menyediakan dasar kredit, terutama bagi para petani; (4) terdapat upaya melakukan perumusan pelaksanaan redistribusi tanah dengan cara legalisasi dan redistribusi tanah.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah disampaikan dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat mengurangi jumlah sengketa, konflik dan perkara pertanahan dan memperkuat kepastian hukum hak atas tanah sehingga kepemilikannya tidak dapat diganggu gugat. *Kedua*, perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif dapat dilakukan pada tahun 2024 apabila cakupan peta dasar pertanahan dan peta bidang tanah bersertifikat mendekati dari 100%. Penerapan sistem publikasi positif dilakukan secara parsial di setiap provinsi ataupun serentak, karena capaian cakupan peta dasar pertanahan maupun peta bidang tanah bersertifikat yang terdigitasi sudah memenuhi prasyarat.

³³ Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan-Bappenas, "Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Indonesia". 9 Maret 2021. https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian_Persiapan_Perubahan_Sistem_Pendaftaran_Tanah_Publikasi_Positif_di_Indonesia.pdf,

DAFTAR PUSTAKA

- Agustyarsyah, “Strategi Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor Tahun 2017, *Prosiding Seminar Nasional Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia: Tantangan Pelaksanaan PTSL dan Respon Solusinya*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2017.
- Budhayati, Christina Tri, “Jaminan Kepastian Kepemilikan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pendaftaran Tanah Menurut UUPA”, *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No.2, (2018): 125-138.
- Bur, Arifin & Desi Apriani, “Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian yang Kuat dalam Hubungannya dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah”, *UIR Law Review*, Vol. 1, No. 2, (2017): 127-136.
- Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan-Bappenas, “Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Indonesia”. Maret 9, 2021. https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian_Persiapan_Perubahan_Sistem_Pendaftaran_Tanah_Publikasi_Positif_di_Indonesia.pdf,
- Effendi, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni, 1983.
- Hadisiswati, Indri, “Kepastian Hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah”, *Jurnal Ahkam*, Vo. 2, No.1, (2014): 118-147.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Hutagalung, Arie Sukanti, “Penerapan Lembaga *Rechtsverwerking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 30, No. 4, (2000): 328-346.
- Hutagalung, Arie Sukanti, et al, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2012.
- Irawan, Dedy Setyo & Harvini Wulansari, “Pengukuran Pihak Ketiga Pasca Asas *Contradictoire Delimitatie* di Kabupaten Sidoarjo dan Pasuruan”, *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3. No. 2, (2020): 53-75.
- Ismail, Nurhasan, “Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”, *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1 (2012): 33-51.

- Ismail, Nurhasan. "Rechtsverwerking" dan Pengadopsiannya Dalam Hukum Tanah Nasional." *Mimbar Hukum*, Vol. 19, No. 2, (2007): 183-196.
- Junarto, Rohmat, et.al., "Pemanfaatan Teknologi Unmanned Aerial Vehicle (Uav) Untuk Pemetaan Kadaster", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 6, No.1, (2020): 105-118.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja 2019*, 15-50, diakses 10 Maret 2021 dari <https://www.atrbpn.go.id/?menu=lkj>
- Kurniawan, Wahyu Andi, Setiowati, Theresia Supriyanti, "Ekspektasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Faktor Sosial dan Ekonomi Masyarakat", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 1, No.1, (2018). 1-19.
- Kusyaeri, Achmad, Bambang Suyudi, Rochmat Martanto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Penyiapan Peta Kerja Untuk Mendukung Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar)", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3, No. 1 (2020): 145-162.
- Laksamana, Rofiq, "*Konstruksi Anggapan Pelepasan Hak (Rechtsverwerking) Dalam Pendaftaran Tanah Untuk Mencapai Kepastian Hukum*", Disertasi Universitas Sebelas Maret, 2019.
- Mariam Darus Badruzaman, *Bab-bab Tentang Hypotheek*. Bandung: Alumni, 1986.
- Mujiburohman, Dian Aries, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4, No. 1, (2018): 88-101.
- Mujiburohman, Dian Aries, "Menyoal Penafsiran Tanah Terlantar", *Jurnal Yudisial*, Vol. 11. No. 1, (2018): 1-22.
- Mujiburohman, Dian Aries, *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. Yogyakarta: STPN Press 2019.
- Nurchahyo, Damar Jati, Eko Budi Wahyono, Dian Aries Mujiburrohman. "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+ PM) di Kabupaten Ngawi". *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 2. No.3, (2019): 139-161.
- Prayitno, "Hambatan dan Kendala Serta Solusi PTSL 2017 di D.I. Yogyakarta" *Prosiding Seminar Nasional Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia: Tantangan Pelaksanaan PTSL dan Respon Solusinya*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2017.

- Putra, Aji Pratama, Sarjita, Abdul Haris Farid, “Peraturan Desa Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”, *Jurnal Tunas Agraria*, Vol 2, No.1, (2019): 1-20.
- Safitri, Fina Ayu., Lita Tyestas ALW, & Anggita Doramia Lumbanraja, “Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang”, *Notarius*, Vol. 13, No. 2, (2020): 788-802.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta:Kencana, 2017.
- Surawirawan, Irsyad & Martin Roestamy, “Pengaruh Penerapan Stelsel Negatif Terhadap Duplikasi Kepemilikan Tanah Dikaitkan dengan Pengembangan Perumahan bagi Masyarakat”, *Jurnal Living Law*, Vol. 8, No.1, (2016): 73-81.
- Susanto, Bronto, “Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 20, (2014), 76-82.
- Tauchid, M. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2009.