

Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Menuju Publikasi Stelsel Positif di Indonesia

Amalia Nurfitria Syukur*, Nia Kurniati**, Yusuf Saepul Zamil***

Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria,
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung.
Email: amalia18003@mail.unpad.ac.id

Naskah diterima: 10 Februari 2024

Naskah direvisi: 24 April 2024

Naskah diterbitkan: 30 Juni 2024

Abstract

The negative stelsel publication system has been met with dissatisfaction and is criticized for failing to provide legal certainty and protection. Consequently, there is a pressing need for reform aimed at transitioning towards a positive stelsel land registration publication system. To pave the way for this change, certain prerequisites must be met, and this is facilitated through the Complete Systematic Land Registration (PTSL). This article delves into the development of plans to shift the land registration publication system and the challenges associated with transitioning to a positive stelsel, particularly in conjunction with PTSL. Employing normative legal research with a statutory and conceptual approach, data is gathered through a literature review. The research reveals two key findings. Firstly, while the plan to shift towards a positive stelsel was outlined in the 2015-2019 National Medium-Term Development Planning (RPJMN), it is notably absent from the 2020-2024 RPJMN, indicating a lack of consistency and possibly a decline in commitment over the past decade. Secondly, obstacles in preparing for these changes, particularly in relation to PTSL, stem from the questionable quality of PTSL data and its implementation, which exhibits discriminatory characteristics. Ultimately, PTSL has failed to meet the four prerequisite conditions, necessitating coordination among relevant ministries/institutions and a review of the decision to utilize PTSL as a data source for implementing the positive stelsel publication system.

Keywords: constraint; land registration; positive publication changes; PTSL

Abstrak

Sistem publikasi stelsel negatif memberikan ketidakpuasan dan dianggap tidak memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sehingga diperlukan adanya pembaharuan yang berfokus pada perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah menuju stelsel positif. Dalam rangka persiapan perubahan, ditetapkan *pre-requisite condition*, yang pemenuhannya dilakukan melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Oleh karena itu, tulisan ini berfokus pada perkembangan rencana perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah dan kendala dalam melakukan perubahan menuju sistem publikasi stelsel positif apabila dikaitkan dengan PTSL. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual yang pengumpulan datanya melalui studi kepustakaan. Penelitian ini berkesimpulan, pertama, rencana perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif termuat dalam RPJMN tahun 2015-2019, tetapi RPJMN tahun 2020-2024 tidak lagi menjadikan rencana tersebut sebagai agenda yang harus dilaksanakan. Dalam sepuluh tahun, tidak ada konsistensi terhadap rencana perubahan tersebut, seperti menggambarkan adanya sebuah kemerosotan. Kedua, kendala dalam persiapan perubahan dikaitkan dengan PTSL berpautan pada kualitas data hasil PTSL yang diragukan kebenarannya serta pelaksanaannya yang mengandung sifat diskriminatif. Pada akhirnya, PTSL belum dapat memenuhi keempat kondisi prasyarat atau *pre-requisite condition* yang sudah ditetapkan, sehingga diperlukan koordinasi antar Kementerian/Lembaga

terkait dan melakukan kajian ulang terkait pemilihan PTSL sebagai sumber data dalam penerapan sistem publikasi stelsel positif.

Kata Kunci: kendala; pendaftaran tanah; perubahan publikasi positif; PTSL

I. Pendahuluan

Di Indonesia, pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak atas Tanah; untuk menyediakan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan; dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Demi mewujudkan tujuan tersebut, pendaftaran tanah menjadi sebuah hal yang wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, yang mana ketentuan tersebut termuat dalam Pasal 19 ayat (1), Pasal 23 ayat (1), Pasal 32 ayat (1) serta Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut "UUPA"). Lalu, dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut "PP Pendaftaran Tanah") terdapat ketentuan bahwa bidang tanah yang termasuk dalam objek pendaftaran tanah adalah bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah negara. Artinya, pemilik bidang-bidang yang di atasnya terdapat hak atas tanah tersebut wajib mendaftarkan tanah kepunyaannya melalui Kantor Pertanahan kabupaten/kota (Kantah) setempat, baik secara sporadik ataupun sistematis.

Pada hakikatnya, pelaksanaan pendaftaran tanah dimulai dengan pengumpulan data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah dan diakhiri dengan pemberian surat tanda bukti hak yang dalam Pasal 1 angka 20 PP Pendaftaran Tanah surat tanda bukti tersebut diberi nama Sertipikat Hak atas Tanah (selanjutnya disebut "SHAT"). Pemberian SHAT sebagai surat tanda bukti hak menjadi suatu hal yang utama, sebab seseorang dianggap telah sah

memiliki hak sebagai pemilik suatu bidang tanah, apabila telah diterbitkan sertipikat atas bidang tanahnya dengan namanya, maka dari itu, meskipun seseorang/sekelompok orang/badan hukum telah menduduki suatu bidang tanah akan tetap dianggap ilegal sepanjang seseorang/sekelompok orang/badan hukum itu belum mempunyai selembar kertas berupa sertipikat. Tidak hanya itu, kepemilikan SHAT pun menjadi dasar pemberian perlindungan hukum oleh Negara kepada rakyat dalam hal kepemilikan suatu bidang tanah, sebab penerbitan SHAT ditujukan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah. Sampai pada hal ini dapat diartikan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah merupakan gerbang untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah, dengan SHAT yang berperan sebagai bagian yang menghubungkan kepastian dan perlindungan hukum, pemilik hak atas tanah serta bidang tanah.

Sejak dahulu, permasalahan pertanahan sudah menjadi polemik di masyarakat, yang mana diyakini bahwa penggunaan sistem publikasi stelsel negatif bertendensi positif menjadi sumber permasalahan pertanahan tersebut. Penggunaan sistem publikasi stelsel negatif bertendensi positif ditegaskan dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah, disebutkan bahwa: "*pendaftaran tanah tidak menggunakan sistem publikasi positif, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif, tetapi tidaklah juga dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif murni, sebab tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum*". Sistem publikasi stelsel negatif bertendensi positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia menyediakan kesempatan untuk seseorang mengajukan keberatan/gugatan atas terbitnya sebuah SHAT. Hal ini karena SHAT mempunyai sifat yang kuat, yang artinya, setiap data fisik dan data yuridis yang termuat di dalam sertipikat harus dianggap benar, termasuk oleh hakim, sepanjang tidak ada alat pembuktian lainnya yang dapat membuktikan sebaliknya dan/atau sepanjang

tidak ada pihak lain yang mengajukan keberatan atas penguasaan tanah atau penerbitan SHAT tersebut dengan membawa alat bukti lain seperti petuk, pajak bumi atau kutipan *letter c*. Lalu, apabila ditemukan adanya kesalahan atau ditemukan dua SHAT atas satu bidang tanah yang sama, maka pengadilan yang berwenang dalam memutuskan SHAT mana yang menjadi alat bukti yang benar dan yang tidak benar. Oleh karena itu, di banyak kasus menyebabkan pihak yang namanya tercantum dalam SHAT sebagai pemegang hak atas tanah, kapan pun dan tanpa ada batas jangka waktu tertentu, berpotensi kehilangan haknya karena sebuah gugatan yang berakibat pada dibatalkannya SHAT,¹ sebagai contoh adalah pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor: 32/Pasar Pulau Tello atas nama Lie Jin Kho yang didapatkan melalui pendaftaran tanah secara sporadik pada Putusan Nomor: 64/G/2019/PTUN-MDN tertanggal 15 Oktober 2019 dan pembatalan Sertipikat Hak Pakai Nomor 00123 atas nama Syahril Acong yang didapatkan melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada Putusan Nomor 13/G/2021/PTUN.SMD.

Dikatakan oleh Urip Santoso, bahwa adanya gugatan-gugatan terhadap SHAT menunjukkan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif belum dapat memberikan rasa aman dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.² Kemudian, ditegaskan pula oleh Adrian Sutedi bahwa adanya gugatan tersebut menggambarkan bahwa penerapan pendaftaran tanah dengan publikasi negatif tidak memberikan jaminan yang diberikan Negara terhadap kebenaran catatan yang disajikan. Keadaan-keadaan tersebut pun bertentangan dengan hak dasar milik warga negara akan perlindungan diri pribadi dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

1945,³ yang mengamanatkan perlindungan terhadap harta benda yang dimiliki oleh setiap orang. Lebih jauh, penggunaan sistem publikasi stelsel bertendensi positif berdampak buruk bagi pembangunan nasional, seperti:⁴

1. *registering property* Indonesia yang menjadi rendah, akibat biaya pengurusan yang tinggi dan kualitas administrasi pertanahan yang masih rendah.
2. memicu peningkatan konflik antar masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah yang berujung pada terganggunya stabilitas keamanan nasional dan integritas negara.
3. menurunnya kesejahteraan masyarakat dan berujung pada pertumbuhan ekonomi nasional yang terhambat.

Kenyataan tersebut menggambarkan bahwa permasalahan mendasar dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah penggunaan sistem publikasi stelsel negatif bertendensi positif yang digunakan di Indonesia, yang berujung pada tidak adanya kepastian dan perlindungan bagi pemegang Hak atas Tanah, sehingga memberikan ketidakpuasan diberbagai kalangan,⁵ sebab berbicara mengenai sistem publikasi pendaftaran tanah pun berarti sama dengan membicarakan daya kekuatan pembuktian SHAT dengan ukuran kuat atau tidak kuat dan mutlak atau tidak mutlak.⁶ Hal yang demikian menimbulkan munculnya rencana perubahan sistem pendaftaran tanah dari publikasi stelsel negatif bertendensi positif menjadi stelsel positif murni yang mana Negara sebagai pendaftar menjamin kebenaran data

1 Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 113.

2 Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Tanah Edisi Pertama*, (Jakarta: Kencana, 2010), 276.

3 Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas*, 113.

4 Arifin Rudiyanto et al., *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2016), <https://www.scribd.com/document/374578497/Kajian-Persiapan-Perubahan-Sistem-Pendaftaran-Tanah-Publikasi-Positif-Di-Indonesia>, 1.

5 Desi Apriani dan Arifin Bur, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia", *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, No. 2, (Maret 2021): 233.

6 Fina Ayu Safitri (et.al), "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang", *Notarius* 13, No: 2, (2020), 790.

fisik dan data yuridis dalam SHAT. Menurut Adrian Sutedi, dalam rangka menciptakan kepastian hukum Hak atas Tanah di Indonesia, ada baiknya digunakan sistem publikasi positif⁷ dengan catatan data-data yang tersedia terjamin kebenaran dan keakuratannya,⁸ sehingga juga dapat mengurangi potensi jumlah sengketa, konflik, dan/atau perkara pertanahan,⁹ yang secara tidak langsung akan mewujudkan stabilitas keamanan nasional dan pembangunan nasional. Maka dari itu, Any Andjarwati menyatakan bahwa perubahan sistem publikasi menjadi sistem publikasi positif bukanlah sebuah pilihan tetapi sebuah keharusan, yang mana memasukkan stelsel positif dalam sistem pendaftaran tanah menjadi langkah yang skematis dalam mengatasi kelemahan dalam praktik pendaftaran tanah.¹⁰

Sesungguhnya, rencana untuk melakukan perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif telah menjadi agenda prioritas Nawacita yang tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional IV Tahun 2015-2019 (selanjutnya disebut "RPJMN Tahun 2015-2019"). Namun, hingga akhir periodenya, rencanaperubahantersebuttidaklah terealisasikan. Hal ini karena rencana tersebut lahir bersamaan dengan beberapa prasyarat atau *pre-requisite condition* yang harus dipenuhi terlebih dahulu sebelum disahkannya sistem publikasi stelsel positif dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Namun, seiring berjalannya waktu, pada tahun 2016, Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut

"Kementerian ATR/BPN") meluncurkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut "PTSL"). Kedepannya, program PTSL diestimasikan menjadi cikal bakal diberlakukannya sistem publikasi stelsel positif, sebab konsep dalam pelaksanaan PTSL adalah membangun data bidang tanah baru dan sekaligus menjaga kualitas data bidang tanah yang ada agar seluruh bidang-bidang tanah terdaftar lengkap dan akurat. Di samping itu, Kementerian ATR/BPN menyebutkan bahwa pada tahun 2025 ditargetkan seluruh bidang tanah di Indonesia telah terdaftar¹¹ dan menerapkan stelsel positif,¹² maka dapat diasumsikan bahwa penerapan sistem publikasi stelsel positif terlaksana bersamaan dengan terdaptarnya seluruh bidang tanah di Indonesia. Lalu, apabila dikaitkan dengan target capaian PTSL yang menargetkan 126 juta bidang tanah akan terdaftar pada tahun 2025 maka terdapat kesinambungan. Oleh karena itu, penerapan sistem publikasi stelsel positif yang ditargetkan akan terselenggara pada tahun 2025 akan berpotensi dapat terwujud melalui PTSL.

Terlepas dari penjabaran di atas, pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah pun selaras dengan pemenuhan *pre-requisite condition* yang wajib dipenuhi terlebih dahulu sebelum melakukan perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif. Merujuk pada bunyi Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut "PP 18/2021") diketahui bahwa:

7 Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas*, 177.

8 Nur Susilowati (et.al), "Analisis Prospek Pemberlakuan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif dan Aspek Kepastian Hukum Pemegang Hak atas Tanah", *Acta Djurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad* 4, No. 1, (Desember 2020): 65, <https://doi.org/10.23920/acta.v4i1.257>.

9 Harvini Wulansari et al., "Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif", *Riau Law Journal* 5, No.1, (Mei 2021): 71.

10 Any Andjarwati, "Konstruksi Pendaftaran Tanah Khususnya Pertanian yang Menjamin Kepastian Hukum", *Pidato*, Seminar Nasional dengan Tema "Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia: Dulu, Kini dan Nanti", 14 Juni 2020,2.

11 Virgo Eresta Jaya "Penyempurnaan Tata Kelola PTSL untuk Mencapai Keseimbangan Data Kuantitas dan Kualitas Produk PTSL", *Bahan Presentasi*, Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan Keluarnya", Yogyakarta, 16 Oktober 2022, 2.

12 Suyus Windayana, "Percepatan Pendaftaran Tanah Melalui Program PTSL: Mengatasi Hambatan Teknis Administratif Implementasi PTSL dalam Upaya Menghasilkan Produk PTSL yang Berkepastian Hukum", *Bahan Presentasi*, Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan Keluarnya", Yogyakarta, 16 Oktober 2022, 2.

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Berdasarkan pada definisi pendaftaran tanah di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah terdiri dari beberapa kegiatan yang saling berkaitan antara satu dengan lainnya, yang mana kegiatan tersebut meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar dan juga penerbitan surat tanda bukti hak, yang apabila diurutkan maka pelaksanaan pendaftaran tanah dimulai dengan pengumpulan data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah dan diakhiri dengan pemberian surat tanda bukti hak, maka melalui pendaftaran tanah akan dapat memenuhi batas minimal cakupan wilayah bersertipikat dan cakupan Peta Dasar Pertanahan (selanjutnya disebut "PDP") secara nasional, adanya tata batas kawasan hutan; serta terpenuhinya pemetaan tanah adat/tanah ulayat. Berikut adalah keterkaitannya:

1. Pada kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang mana kegiatannya meliputi pembuatan PDP, penetapan batas bidang-bidang tanah, dan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah, maka dari itu, melalui kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik secara langsung dapat memenuhi batas minimal PDP serta selaras dengan upaya penyediaan tata batas kawasan hutan dan upaya pemenuhan pemetaan tanah adat/tanah ulayat.

2. Pemberian SHAT akan selaras dengan terpenuhinya cakupan bidang tanah bersertipikat, sebab pemberian SHAT menjadi tanda dari sebuah bidang tanah yang telah bersertipikat. Selain daripada itu, pemberian SHAT juga akan memperjelas batas kawasan hutan dan juga pemetaan tanah adat/tanah ulayat, sebab dalam SHAT tercantum data fisik yang memuat keterangan letak, batas dan luas bidang atas suatu bidang tanah, sehingga dapat diperoleh kepastian luas dan batas bidang tanah yang bersangkutan, termasuk bidang tanah kawasan hutan dan bidang tanah adat/tanah ulayat, sebab pendaftaran tanah dilakukan di seluruh bidang tanah di Indonesia sebagaimana amanat Pasal 19 ayat (1) UUPA. Kenyataannya, pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PTSL tidak serta-merta dapat memenuhi kondisi-kondisi yang wajib dipenuhi tersebut, karena tidak semua bidang tanah yang didaftarkan melalui PTSL dapat diterbitkan SHAT. Lalu, pelaksanaan PTSL pun tidak mengakomodir pembuatan PDP melalui PTSL, karena produk yang dihasilkan PTSL adalah Peta Bidang Tanah (selanjutnya disebut "PBT") dan bukan PDP, yang artinya perolehan PBT dalam kegiatan PTSL tidak akan menjadikan capaian PDP bertambah jumlahnya.

Hingga saat ini belum ada penelitian lain yang membahas mengenai kendala dalam rangka persiapan perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif. Namun, terdapat penelitian terdahulu yang memiliki unsur kemiripan dengan topik penelitian ini, yaitu:

1. Bhim Prakoso dengan judul "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah", yang mengkaji implikasi sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif terhadap sengketa pertanahan di Indonesia dan kemungkinan pelaksanaan program PTSL oleh Kementerian ATR/BPN apabila dijadikan sebagai dasar perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia.
2. Harvini Wulansari et al. dengan judul "Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah

Publikasi Positif, yang mengkaji persyaratan dan persiapan penerapan sistem publikasi positif di Indonesia.

Dengan memaparkan beberapa penelitian di atas, artikel ini ingin menegaskan bahwa terdapat perbedaan dengan penelitian yang artikel ini, yang mana permasalahan hukum yang diangkat dalam pembahasan ini tidak hanya mengenai rencana dan persyaratan dalam rangka perubahan menuju publikasi stelsel positif, tetapi juga menitikberatkan kepada kendala yang dihadapi oleh Pemerintah pada tahapan persiapan untuk mewujudkan perubahan tersebut apabila dikaitkan dengan pelaksanaan PTSL. Sehubungan dengan itu, secara spesifik rumusan masalah yang akan dibahas adalah; (i) Bagaimanakah perkembangan terhadap rencana perubahan sistem pendaftaran tanah di Indonesia?; dan (ii) Bagaimanakah kendala dalam persiapan perubahan sistem pendaftaran tanah menuju sistem publikasi stelsel positif di Indonesia dikaitkan dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)? Dengan demikian, tujuan dari artikel ini adalah untuk memperoleh pemahaman mengenai perkembangan rencana perubahan sistem pendaftaran tanah di Indonesia serta kendala-kendala dalam persiapan perubahan sistem pendaftaran tanah menuju sistem publikasi stelsel positif di Indonesia dikaitkan dengan PTSL.

II. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam pembahasan ini meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengumpulan data, dan metode analisis data. Pertama, penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kedua, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum eksploratoris, yakni sebuah metode yang digunakan terhadap suatu gejala yang ilmu pengetahuannya masih kurang sekali atau bahkan tidak ada.¹³ Namun, digabungkan juga dengan penelitian deskriptif analitis, yang berupa penggambaran, penelaahan serta melakukan analisis atas peraturan perundang-

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), 9-10.

undangan dan praktik penegakan hukum yang dilakukan berdasarkan teori hukum, asas hukum dan juga ajaran hukum yang berkaitan dengan PTSL. *Ketiga*, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan atau data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, UUPA, PP Pendaftaran Tanah, PP Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal atau artikel hukum yang secara umum membahas pendaftaran tanah dan secara khusus sistem publikasi pendaftaran tanah. Termasuk pula wawancara dengan praktisi hukum yang berada di instansi yang berkaitan dengan objek penelitian; dan bahan hukum tersier berupa yakni kamus bahasa, kamus hukum, media berita, laporan kegiatan, *website* resmi, serta dokumen elektronik. Terakhir, analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif yang bertujuan untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang dibahas dengan mempelajari peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur-literatur dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian. Setelah itu, data-data yang telah terkumpul dan menghubungkan bagian tersebut menjadi sebuah kesimpulan yang disusun secara deskriptif.

III. Perkembangan Rencana Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah

Rencana perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif pertama kali termuat dalam RPJMN Tahun 2015-2019 yang terdokumentasi dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 (Perpres RPJMN Tahun 2015-2019). Pada lampiran Perpres tersebut, tepatnya dalam Buku I Agenda Pembangunan Nasional disebutkan bahwa dalam rangka memperkuat kehadiran Negara perlu dilakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya melalui pemenuhan jaminan kepastian hak kepemilikan atas tanah. Adapun arah kebijakan dalam meningkatkan kepastian

hukum kepemilikan hak atas tanah tersebut diwujudkan melalui perubahan sistem pendaftaran tanah dengan membangun sistem pendaftaran publikasi positif. Sampai pada hal ini, diketahui bahwa sejak diundangkannya Perpres RPJMN Tahun 2015-2019 tersebut Pemerintah telah memutuskan untuk mulai melakukan perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah dari sistem publikasi negatif bertendensi positif menjadi sistem publikasi positif. Keputusan tersebut diambil dengan mempertimbangkan kenyataan bahwa permasalahan mendasar dalam kepastian hukum hak kepemilikan atas tanah adalah tidak adanya jaminan yang diberikan oleh Negara atas kebenaran data-data yang termuat dalam SHAT, yang mana hal ini terjadi konsekuensi yang timbul dari diterapkannya sistem publikasi negatif pada pendaftaran tanah di Indonesia, maka dari itu, perubahan sistem pendaftaran tanah menuju sistem publikasi stelsel positif menjadi alternatif yang dipilih oleh Pemerintah. Hal ini karena sistem publikasi stelsel positif dalam pendaftaran tanah akan menghasilkan SHAT yang bersifat mutlak sebagai bukti kepemilikan Hak atas Tanah, sehingga kepastian dan perlindungan hukum yang diberikan oleh SHAT akan terwujud secara utuh. Maksudnya, dengan sifat mutlak yang melekat pada SHAT tersebut tidak memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk menyangkal atau menggugat kepemilikan bidang tanah yang sudah diterbitkan SHAT. Dengan kata lain, kepemilikan Hak atas Tanahnya tidak akan dapat diganggu gugat, sebab dalam pendaftaran tanah dengan sistem publikasi stelsel positif seluruh data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam SHAT adalah sebuah keterangan yang kebenarannya dijamin oleh Negara sebagai pendaftar.

Dalam upaya menindaklanjuti rencana pembangunan yang termuat dalam RPJMN Tahun 2015-2019, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut "DPR RI") masa bakti 2015-2019 mengajukan Rancangan Undang-Undang Pertanahan (selanjutnya disebut "RUU Pertanahan") menjadi bagian dari Program Legislasi Nasional Prioritas. Mulanya, pembentukan RUU

Pertanahan ditujukan untuk dapat melengkapi UUPA yang hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok, tetapi pembentukan RUU Pertanahan pun ditujukan untuk menjawab permasalahan stelsel tanah dalam pendaftaran tanah.¹⁴ Setidaknya terdapat dua dokumen RUU Pertanahan yang beredar di masyarakat,¹⁵ tetapi kedua rancangan tersebut tetap menempatkan SHAT sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat kuat, meskipun pada salah satu rancangan terdapat ketentuan yang menyebutkan bahwa SHAT bisa menjadi mutlak dan tidak dapat dibatalkan dengan syarat Pendaftaran Tanah di wilayah terkait telah ditetapkan lengkap oleh Menteri dan SHAT terkait telah diumumkan dalam jangka waktu 5 tahun.¹⁶ Ketentuan yang demikian tidaklah ada beda nya dengan ketentuan yang termuat dalam UUPA dan PP Pendaftaran Tanah sebab apabila akan mengelompokkannya pada macam-macam sistem publikasi pendaftaran tanah, maka tidak dapat dikategorikan sebagai sistem publikasi stelsel negatif, stelsel positif, ataupun *Torrens System*. Baik kedua RUU Pertanahan dan ketentuan yang berlaku saat ini menggabungkan sistem publikasi stelsel negatif dan sistem publikasi stelsel positif, yang mana berujung pada munculnya penyebutan sistem publikasi stelsel negatif yang mengandung unsur positif.

Tidak diantunya sistem publikasi stelsel positif pendaftaran tanah dalam kedua RUU Pertanahan tersebut memberikan gambaran adanya ketidakselarasan Program Legislasi

14 Ana Silviana, "Polemik Penundaan Pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan", *Diponegoro Private Law Review* 4, No. 2, (November 2019): 2-3, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/dplr/article/view/6541>.

15 Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang dimaksud adalah Rancangan Undang-Undang Pertanahan tertanggal 9 September 2019 yang diakses melalui <https://www.mongabay.co.id/wp-content/uploads/2019/09/Draf-RUU-Pertanahan-per-9-September-2019.doc> dan Rancangan Undang-Undang Pertanahan tanpa tanggal yang diakses melalui <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ2-20160226-014200-4660.pdf>.

16 Pasal 48 ayat (1) huruf c Jo. Pasal 48 ayat (3) Rancangan Undang-Undang Pertanahan tertanggal 9 September menyatakan bahwa: "Surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dan akan menjadi alat pembuktian yang mutlak dan tidak dapat dibatalkan apabila:

1. Pendaftaran Tanah di suatu wilayah dinyatakan lengkap oleh Menteri.
2. Setelah jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diumumkan".

Nasional yang disusun oleh DPR RI dan Pemerintah dengan Rencana Pembangunan yang disusun oleh Pemerintah itu sendiri. Pada dasarnya, pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Program Legislasi Nasional atau yang biasa disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Merujuk pada Pasal 18 UU 12/2011, Prolegnas disusun atas dasar beberapa hal, yaitu atas perintah UUD NRI Tahun 1945, perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah Undang-Undang lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, RPJPN, RPJMN, RKP dan rencana strategis DPR, dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Dengan demikian, semestinya ketentuan dalam RUU Pertanahan, disusun sesuai dengan amanat yang termuat dalam RPJMN, karena pembentukan RUU Pertanahan tersebut dilakukan atas dasar sistem perencanaan pembangunan nasional yang termuat dalam RPJMN dan diundangkan melalui Perpres RPJMN Tahun 2014-2019.

Jauh sebelum rencana tersebut dituangkan dalam Perpres RPJMN Tahun 2015-2019, UUPA yang berkedudukan sebagai payung Hukum Agraria di Indonesia, tepatnya melalui Pasal 19 ayat (1) telah memerintahkan pelaksanaan pendaftaran tanah dengan stelsel positif. Lengkapnya, bunyi Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah: “*untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah*”. Pendaftaran tanah guna mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum merupakan ciri khas yang melekat pada sistem publikasi stelsel positif. Berkenaan dengan hal tersebut, Boedi Harsono menyatakan bahwa konsep dalam sistem publikasi stelsel positif adalah pendaftaran hak, yang mana seseorang yang mempunyai suatu hak atas tanah dengan cara-cara yang beritikad baik dan dengan pembayaran (*the purchaser in good faith and for value*) dan kemudian mendaftarkan namanya sebagai pemegang hak dalam Register adalah

pihak yang memperoleh suatu *indefeasible title*.¹⁷ Sejalan dengan itu, Adrian Sutedi dalam bukunya menyebutkan bahwa:¹⁸

Sistem positif mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan: *title by registration* (dengan pendaftaran diciptakan hak), yang kemudian menciptakan suatu *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dan *the register is everything* (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya).

Di samping itu, ketentuan dalam PP Pendaftaran Tanah tepatnya Pasal 32 ayat (2) menyiratkan penggunaan sistem publikasi stelsel positif, yang mana disebutkan bahwa pengajuan gugatan dan/atau keberatan atas terbitnya SHAT dapat dilakukan dengan syarat SHAT diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum; tanah diperoleh dengan cara-cara yang beritikad baik; tanah dikuasai secara nyata; dan keberatan dan/atau gugatan tersebut diajukan tidak lebih dari 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya SHAT terkait. Ketentuan yang demikian menimbulkan pandangan bahwa kepastian dan perlindungan hukum Hak atas Tanah baru akan terwujud setelah lima tahun dari terbitnya sertipikat. Pernyataan tersebut diyakinkan oleh A.P Parlindungan yang menyatakan bahwa sistem publikasi negatif di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang terbatas hanya sampai lima tahun dan setelah itu yang berlaku adalah sistem publikasi positif.¹⁹ Tidak hanya itu, bunyi Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah mengandung asas *rechtsverwerking* yang bertujuan untuk dua hal, pertama, memberikan kepastian hukum dan menghindarkan dari kemungkinan gangguan berupa pengajuan keberatan dari pihak lain

17 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), 81.

18 Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas*, 121.

19 A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998)*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009), 36.

kepada pemegang Hak atas Tanah yang namanya tercantum sebagai subjek hak dalam SHAT. Kedua, memberikan kepastian hukum terhadap tanah yang bersangkutan agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.²⁰ Merujuk pada ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dan Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah disimpulkan bahwa tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah adalah untuk jaminan kepastian hukum, yang mana telah ditegaskan pula dalam Penjelasan Umum IV UUPA bahwa pendaftaran tanah di Indonesia bersifat *rechts*-kadaster, maka dari itu, perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif merupakan sebuah keniscayaan, sebab perubahan tersebut berarti mengembalikan pendaftaran tanah sesuai dengan nilai fundamental yang mendasari pembuatan UUPA yakni *tidak bersifat dualisme*, yang *sederhana*, dan yang *menjamin kepastian hukum* bagi seluruh rakyat Indonesia.²¹

Berlainan dengan periode 2014-2019, kebijakan bidang pertanahan dalam RPJMN Tahun 2020-2024 yang diundangkan melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 adalah mempercepat legislasi dan digitalisasi hak atas tanah, yang artinya Pemerintah tidak lagi menargetkan perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah dari sistem publikasi stelsel negatif bertendensi positif menjadi stelsel positif murni. Adapun kebijakan tersebut tergambar dalam dua bab berbeda, yaitu:

1. Pada Bab III RPJMN V yang membahas mengenai pengembangan wilayah untuk mengurangi kesenjangan dan menjamin pemerataan disebutkan bahwa kebijakan dan strategi untuk meningkatkan pembangunan kewilayahan tahun 2020-2024 adalah dengan meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah, melalui: sertifikasi hak atas tanah terutama di wilayah yang diarahkan sebagai koridor pertumbuhan ekonomi dan pemerataan serta wilayah sekitarnya termasuk di kawasan transmigrasi, supaya menciptakan

kepastian hukum dan mencegah munculnya sengketa atas tanah. Adanya sertifikasi hak atas tanah sebagai strategi tersebut karena salah satu penyebab ketimpangan antar wilayah yang terjadi saat ini adalah masih rendahnya kepastian hukum hak atas tanah dan tingginya ketimpangan kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; penataan dan publikasi batas kawasan hutan dan non-hutan dalam skala kadastral; dan penetapan deliniasi batas wilayah adat.

2. Pada Bab IV RPJMN V yang membahas mengenai peningkatan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing, disebutkan bahwa arah kebijakan dan strategi yang akan dilaksanakan adalah reforma agraria yang mencakup pemberian sertifikat tanah (legislasi), termasuk untuk kawasan transmigrasi yang penempatan sebelum tahun 1998.

Berbeda dengan arah pembangunan di atas, Kementerian ATR/BPN dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2020-2024 (selanjutnya disebut "Renstra Kementerian ATR/BPN Tahun 2020-2024"), menyebutkan bahwa arah dan kebijakan yang akan dilakukan dalam aspek penguasaan dan pemilikan tanah adalah peningkatan jaminan dan perlindungan hukum hak atas tanah dalam menuju kepemilikan tanah berdasarkan sistem pendaftaran tanah stelsel positif. Kemudian, sehubungan dengan rencana perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah tersebut, Kementerian ATR/BPN telah menempatkan rencana tersebut pada bagian rancangan kerangka regulasi yang akan dijalankan sepanjang tahun 2020-2024, disebutkan bahwa guna mewujudkan pengelolaan pertanahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, penataan ruang yang adil, aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan serta pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang

²⁰ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan*, 280.

²¹ Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria: Bagian I Tujuan Undang-Undang Pokok Agraria.

berkualitas dan berdaya saing, maka dibutuhkan perubahan terhadap UUPA, salah satunya terkait dengan stelsel positif pendaftaran tanah, yang mana perubahannya dilakukan melalui pembentukan Undang-Undang Pertanahan.

Sejalan dengan hal tersebut, Suyus Windayana selaku Dirjen Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian ATR/BPN membenarkan adanya rencana perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah menuju stelsel positif tersebut, yang mana memberlakukan sistem pendaftaran tanah dengan stelsel positif adalah salah satu dari tujuh proyeksi arahan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Menteri ATR/Ka. BPN) untuk mewujudkan Kementerian ATR/BPN sebagai institusi berstandar dunia pada tahun 2025.²² Dalam lampiran Renstra Kementerian ATR/BPN Tahun 2020-2024 tersebut pun dijabarkan bahwa tematik tahunan pembangunan pertanahan dan tata ruang, yang mana di dalamnya disebutkan juga bahwa agenda pada tahun 2024 adalah penerapan stelsel positif.

Tabel 1. Tematik Tahunan Pembangunan Pertanahan dan Tata Ruang

2020	2021	2022-2023	2024
Peningkatan Kualitas	Peningkatan Kualitas menuju Transformasi Digital	Berbasis Elektronik	Stelsel Positif dan Institusi Berstandar Dunia

Sumber: Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2020-2024

Sementara itu, di luar hal tersebut, Dirjen Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian ATR/BPN pun menyebutkan bahwa penggunaan sistem publikasi positif ataupun negatif pada pendaftaran tanah tidak berbeda, yang terpenting adalah terdapatnya seluruh bidang tanah,²³ yang artinya terjadi ketidakselarasan antara RPJMN Tahun 2020-2024 dengan Renstra Kementerian ATR/BPN Tahun

²² Suyus Windayana, "Percepatan Pendaftaran Tanah Melalui Program PTSL", 2.

²³ *Ibid.*

2020-2024. Keadaan yang demikian semestinya tidak sepatutnya terjadi, sebab Renstra-KL merupakan dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 5 tahun yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJMN dan bersifat indikatif, yang artinya Renstra K/L dibentuk sesuai dengan rencana-rencana yang termuat dalam RPJMN. Ketidakselarasan tersebut berpotensi pada tidak terbentuknya koordinasi antar pelaku pembangunan dan keterkaitan serta konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, yang dibuktikan dengan tidak lagi termuatnya RUU Pertanahan dalam daftar Prolegnas Prioritas pada rencana kerja DPR RI masa bakti 2019-2024, tetapi hanya ditempatkan pada daftar Prolegnas Tahun 2020-2024, yang mana dari sejak diusulkan oleh DPR RI pada 17 Desember 2019 hingga saat ini pembahasannya belum dimulai. Sementara itu, Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN berfokus pada PTSL.

B. Prasyarat dalam Persiapan Penerapan Sistem Publikasi Stelsel Positif di Indonesia

Pada dasarnya secara kebahasaan prasyarat berasal dari kata syarat, tetapi prasyarat berartikan sesuatu atau hal-hal yang harus atau wajib dipenuhi atau dilakukan guna memungkinkan suatu proses menjadi berhasil atau diperkenankan. Menyadur pendapat dari Tim Hanstad mengetahui syarat-syarat sebelum melaksanakan reformasi pertanahan adalah suatu hal yang utama, agar upaya-upaya yang dilakukan sejalan dengan tujuan yang hendak yang akan dicapai,²⁴ sehingga untuk dapat mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum melalui perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif, perlu diketahui hal-hal yang dapat mempengaruhi kepastian dan perlindungan hukum Hak atas Tanah. Sejalan dengan hal tersebut, munculnya rencana perubahan sistem pendaftaran tanah

²⁴ Tim Hanstad, "Designing Land Registration System for Developing Countries", *American University International Law Review* 13, No. 3, (1998): 653 dalam Arifin Rudiyanto et al., *Kajian Persiapan Perubahan*, 21.

menuju publikasi stelsel positif dalam RPJMN Tahun 2015-2019 dibarengi dengan penjabaran faktor yang dapat mempengaruhi kondisi kepastian hukum hak atas tanah, antara lain: rendahnya cakupan PDP; rendahnya jumlah bidang tanah yang telah bersertipikat; rendahnya kepastian batas kawasan hutan dan non-hutan; rendahnya tingkat penyelesaian kasus pertanahan; dan rendahnya penetapan batas tanah adat/ulayat. Oleh karenanya, dalam dokumen yang sama pun dinyatakan bahwa:

Upaya membangun sistem pendaftaran tanah publikasi positif perlu dimulai dengan memperbaiki secara signifikan cakupan PDP, cakupan bidang tanah bersertipikat dan percepatan batas kawasan hutan pada skala kadastral. Selain itu perlu juga dilakukan percepatan batas tanah adat/tanah ulayat yang didahului oleh sosialisasi peraturan perundang-undangan terkait tanah adat/tanah ulayat...

Lengkapya disebutkan bahwa dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, beberapa kondisi yang harus dipenuhi adalah:

1. Tercapainya cakupan PDP hingga meliputi 80 persen dari wilayah darat nasional bukan hutan (wilayah nasional);
2. Tercapainya cakupan bidang tanah bersertipikat hingga meliputi 70 persen dari wilayah nasional;
3. Tercapainya penetapan batas wilayah hutan pada skala 1:5.000 dan terintegrasi dengan sistem pendaftaran tanah di Kementerian ATR/BPN sepanjang 189.056,6 km;
4. Terlaksananya sosialisasi peraturan perundangan tanah adat/ulayat pada 34 provinsi dan 539 kabupaten/kota.

Selanjutnya, Kementerian PPN/Bappenas pun ketika melakukan kajian terhadap persiapan perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif di Indonesia pada tahun 2016 menyebut keempat target di atas sebagai empat kondisi prasyarat (*pre-requisite condition*), yang kemudian penentuan status kesiapan Indonesia dalam perubahan menuju publikasi stelsel positif pun

didasarkan pada identifikasi keempat kondisi prasyarat tersebut.²⁵ Dengan kata lain, keempat hal yang menjadi *pre-requisite condition* tersebut merupakan hal-hal yang menentukan kesiapan Indonesia dalam mewujudkan perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif. Sejak itulah, ditetapkan bahwa dalam rangka melaksanakan arah kebijakan berupa perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif, akan dimulai dengan peningkatan cakupan peta dasar pertanahan, cakupan bidang tanah bersertipikat, serta perlu melakukan percepatan penetapan batas kawasan hutan pada skala kadastral dan terpenuhinya pemetaan tanah adat/tanah ulayat pada seluruh wilayah.

Terlepas dari adanya *pre-requisite condition* tersebut, Dirjen Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian ATR/BPN mengisyaratkan bahwa perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif dapat diwujudkan apabila seluruh bidang tanah di Indonesia telah terdaftar yang disertai juga dengan peningkatan pelayanan kantor-kantor pertanahan supaya dapat menjadi pusat informasi pertanahan dan tata ruang yang optimal.²⁶ Dengan demikian, kiranya dapat dikatakan bahwa dari keempat prasyarat yang ada, terdaftarnya bidang tanah di Indonesia seperti menjadi hal yang utama, tetapi apabila kembali pada keempat hal yang menjadi *pre-requisite condition*, bidang tanah terdaftar bukanlah salah satunya.

Di luar keempat *pre-requisite condition* tersebut, terdapat kondisi lain yang turut menjadi perhatian yaitu revisi peraturan perundang-undangan terkait, utamanya Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyebutkan SHAT sebagai alat pembuktian yang bersifat kuat. Sejatinnya, pada tahun 2021, Pemerintah dan DPR RI membarui peraturan mengenai pendaftaran tanah melalui PP 18/2021 sebagai imbas dari diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja. Munculnya PP baru tersebut mengubah definisi pendaftaran tanah, mengubah aturan mengenai penertiban administrasi pendaftaran tanah, mengakomodasi

²⁵ Arifin Rudiyanto et al., *Kajian Persiapan Perubahan*, 2-3.

²⁶ Suyus Windayana, "Percepatan Pendaftaran Tanah Melalui Program PTSL", 18.

ketentuan percepatan pendaftaran tanah dan pembuktian hak lama serta pendaftaran tanah secara elektronik. Namun, dari banyaknya perubahan tersebut, tidak terdapat pasal yang mengarah pada perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif, sebab sebuah peraturan perundang-undangan dikatakan telah memuat ketentuan sistem publikasi stelsel positif yang bersifat mutlak, apabila telah menciptakan hak yang *indefeasible title*. Dengan kata lain, peraturan baru tersebut harus memuat prinsip cermin (*mirror principle*), prinsip tabir (*curtain principle*), dan prinsip ganti rugi (*insurance principle*).²⁷

B. Kendala dalam Persiapan Perubahan Menuju Sistem Publikasi Stelsel Positif di Indonesia dikaitkan dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

PTSL merupakan program percepatan pendaftaran tanah yang diluncurkan pada era Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang pertama. Secara definisi, Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menyebutkan bahwa PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan/atau data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Dalam pelaksanaannya, PTSL membagi bidang-bidang tanah ke dalam empat kelompok, yakni Kluster 1 (K.1) yang mencakup bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan SHAT; Kluster 2 (K.2) yang mencakup bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan SHAT tetapi terdapat perkara di

pengadilan dan/atau sengketa; Kluster 3 (K.3) yang mencakup bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan SHAT karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu; dan Kluster 4 (K.4), yang mencakup bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat hak atas tanah.

Sejak diluncurkan hingga akhir Desember 2022, pelaksanaan PTSL telah berhasil mensertipikatkan sebanyak 82,5 juta bidang tanah dan telah mendaftarkan sebanyak 100,84 juta bidang tanah. Secara presentase, apabila total keseluruhan bidang tanah di Indonesia adalah 126 juta bidang,²⁸ maka capaian bidang tanah yang bersertipikat hanya sekitar 65,7% dan capaian bidang tanah yang terdaftar sekitar 80%. Capaian tersebut mengalami kenaikan dibanding dengan capaian pada tahun 2021 yang hanya mencapai 79,4 juta (63%) untuk bidang tanah bersertipikat dan 94,2 juta (74,8%) untuk bidang tanah terdaftar. Kenaikan juga terjadi pada tahun 2023, yang mana hingga kuartal ketiga Kementerian ATR/BPN telah mengeluarkan sebanyak 86.811.529 SHAT, yang artinya terdapat 5.244.098 SHAT baru yang berhasil diterbitkan, maka terlihat adanya kenaikan sebanyak 6% menjadi sekitar 71,7% untuk bidang tanah bersertipikat. Merujuk pada jumlah tersebut maka capaian bidang tanah bersertipikat sudah melampaui batas minimal yang ditentukan, yakni 70%. Sayangnya, hal yang berbeda terjadi di kenyataannya, oleh beberapa pihak PTSL disebut hanyalah mengejar banyaknya penerbitan SHAT, yang kemudian diduga berimplikasi pada kecenderungan pengabaian aspek ketelitian dan keamanan, dengan kata lain, PTSL hanyalah berorientasi pada target kuantitas yang memungkinkan pengabaian kualitas. Pernyataan tersebut pun disetujui oleh Dirjen Survei Pemetaan Pertanahan dan Ruang Kementerian ATR/BPN, yang menyebutkan bahwa: "*Adanya target yang begitu banyak, kecepatan pelaksanaan pendaftaran tanah harus menyesuaikan dengan target tersebut, sehingga bukan tidak mungkin, dalam pelaksanaannya juga ada "belak-belok" (diartikan: tindakan-tindakan yang*

²⁷ Grace Xavier, "*Indefeasibility of Title in Malaysia – The Revivification of Deferred Indefeasibility under the Torrens System*

– *Focus on Fraudulently Obtained and Forged Titles*", *The Law Review* (2011): 139.

²⁸ Virgo Eresta Jaya "*Penyempurnaan Tata Kelola PTSL*", 3.

menyimpang) nya. Oleh karenanya, secara umum PTSL dapat memenuhi target secara kuantitas, tetapi di sisi lain kualitas belum tentu tercapai".²⁹ Di samping itu, adanya berbagai regulasi PTSL yang telah diterbitkan dan kerjasama/koordinasi yang telah dibangun pun tidak menghilangkan hambatan dalam implementasi PTSL di lapangan yang berujung pada berorientasi pada target kuantitas yang memungkinkan mengabaikan kualitas.³⁰

Ditetapkannya angka 70% bidang tanah bersertipikat sebagai *pre-requisite condition* adalah untuk memelihara beban dan tanggung jawab Negara. Asumsinya, semakin besar cakupan bidang tanah yang telah bersertipikat, maka akan semakin terjamin kepastian hukum hak atas tanah, sehingga pengajuan gugatan/ keberatan atas terbitnya SHAT akan berkurang, maka dana untuk pemberian ganti rugi akan ada pada tingkat yang dapat dikelola. Namun, jika kembali pada kluster dalam PTSL, dapat dikatakan bahwa bidang tanah bersertipikat merujuk pada bidang tanah yang *clean and clear*, oleh karenanya dapat diterbitkan SHAT, dalam pengertian lain bidang tanah tersebut tidak menjadi objek sengketa atau perkara di pengadilan seperti halnya K.2. Namun, apabila dicermati, K.2 dalam PTSL hanya memfasilitasi bidang tanah yang terdapat sengketa/perkara, sedangkan kasus pertanahan tidak hanya dua hal tersebut, tetapi juga konflik pertanahan. Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat sepanjang tahun 2022 telah terjadi kurang lebih sebanyak 212 letusan konflik agraria dengan luasan konflik sekitar 1.035.613 Ha dan sebanyak 346.402 kepala keluarga terdampak. Tidak terakomodirnya konflik agraria dalam K.2 memungkinkan bidang tanah yang terdampak konflik tersebut ke dalam K.1 dan K.3, sehingga berpotensi juga menimbulkan adanya SHAT yang *sebenarnya* bidang tanahnya tidak *clean and clear*. Apabila keadaan yang demikian dilanjutkan sampai pada penerapan publikasi stelsel positif, maka berpotensi juga menambah beban keuangan yang ditanggung oleh

²⁹ *Ibid.*, 6.

³⁰ Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Bhumi* 4, No. 1 (Mei 2018): 90. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217>.

Pemerintah. Dengan demikian, apabila asumsi yang demikian dikaitkan dengan kualitas data dan pelaksanaan kegiatan PTSL, maka tidak ditemukan adanya keselarasan, dengan kata lain pelaksanaan PTSL yang ditaksir sebagai basis data kepemilikan tanah akan menjadi sia-sia dan akan menjadi bumerang bagi Pemerintah, karena dalam pelaksanaan PTSL saat ini saja persoalan anggaran masih menjadi hal yang menghambat pelaksanaan PTSL itu sendiri.

Tidak hanya SHAT, PTSL pun menghasilkan PBT. Adanya PBT tersebut menjadi konsekuensi dari pendaftaran tanah secara sistematis yang fokus utamanya adalah pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya, maka dari itu, penerbitan PBT tidaknya untuk bidang tanah dalam K.1, tetapi seluruh bidang tanah hasil pengumpulan data fisik (KW1-KW6 dan bidang tanah terpetakan belum terbit sertipikat (bidang K.2, K.3.1, K.3.2, K.3.3, dan K.3.4, NIB tanpa kluster) serta bidang tanah belum terdaftar). Kendatipun demikian, apabila dikaitkan dengan *pre-requisite condition* yang telah ditetapkan, maka terdapat ketidakselarasan, sebab yang disebutkan dalam prasyarat adalah peta dasar pertanahan dengan capaian minimal 80%, yang mana sampai dengan tahun 2022, capaian PDP baru mencapai 41.065.268,19 atau sekitar 63,84%,³¹ yang artinya hingga tahun 2022 target tersebut belumlah tercapai.

Pada dasarnya, PDP adalah sebuah peta yang berisikan Informasi Geospasial Tematik (selanjutnya disebut "IGT") yang digunakan sebagai dasar dalam berbagai kegiatan seperti pendaftaran tanah, perencanaan tata ruang, dan penyediaan peta-peta tematik lain yang terkait dengan pertanahan, yang digambarkan melalui peta foto atau citra dan/atau peta garis-garis yang dihasilkan oleh pemetaan metode terestris maupun fotogrametris menggunakan foto udara dengan pesawat udara berawak atau pesawat udara nir awak, dan citra satelit, dengan dilengkapi informasi dasar pertanahan hasil kegiatan survei informasi dasar. Secara definisi

³¹ Direktorat Jenderal Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

IGT adalah Informasi Geospasial (selanjutnya disebut "IG") yang menggambarkan satu atau lebih tema tertentu yang dibuat mengacu pada Informasi Geospasial Dasar, sedangkan IG adalah Data Geospasial yang sudah diolah, dan Data Geospasial merupakan data yang berisikan tentang lokasi geografis, dimensi atau ukuran, dan/atau karakteristik objek alam dan atau buatan manusia yang berada di bawah, pada, atau di atas permukaan bumi, maka dari itu, dalam PDP juga memuat informasi mengenai garis pantai, perairan, nama rupa bumi, transportasi dan utilitas serta bangunan dan fasilitas umum. Sementara itu, PBT didefinisikan sebagai gambar yang dihasilkan dari pemetaan satu bidang tanah atau lebih yang kemudian disajikan pada lembaran kertas dengan skala tertentu yang batas-batasnya telah ditetapkan oleh pejabat berwenang dan digunakan untuk pengumuman data fisik yang di dalamnya termuat informasi yang lebih rinci tentang batas-batas dan identifikasi masing-masing bidang tanah di dalam wilayah seperti mengenai batas-batas, luas masing-masing bidang tanah, termasuk hal-hal di sekitar bidang tanah seperti jalan, gang, danau, sungai, kawasan hutan, parit, sekolan, ataupun fasilitas sosial lainnya. Berdasarkan pada penggambaran tersebut, diketahui bahwa PDP dan PBT adalah dua peta yang berbeda, hingga akhirnya, dapat disimpulkan juga bahwa perolehan PBT dalam kegiatan PTSL tidak serta-merta menjadikan capaian PDP bertambah jumlahnya.

Hal di atas seolah-olah menggambarkan bahwa pelaksanaan PTSL tidak seirama dengan persiapan perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stesel positif. Namun, apabila ditelisik kembali terungkap bahwa sumber data/informasi pembuatan PBT berpotensi dapat menjadi sumber data pembuatan PDP. Dalam Juknis PTSL 2023 disebutkan bahwa penerbitan PBT merupakan hasil akhir dari kegiatan pengumpulan Data Fisik suatu bidang tanah, yang mana tahapan pelaksanaan kegiatannya dimulai dengan pembuatan Peta Foto menggunakan Pesawat Udara Nir Awak (PUNA) yang menghasilkan Foto Udara. Lalu, dalam Pasal

disebutkan pula bahwa salah satu data dasar dalam PDP adalah peta foto berupa foto udara dengan PUNA. Dengan demikian, meskipun PBT tidak dapat menggantikan PDP, bukan berarti PBT tidak dapat berkontribusi dalam rencana perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stesel positif. Namun, jika kembali pada kualitas PTSL yang validitas datanya hanya sebesar 53,26%,³² maka timbul pertanyaan, *apakah Pemerintah akan membuat PDP dari data yang kurang terjamin kualitasnya?* Menurut artikel ini, seharusnya tidak, sebab ketersediaan PDP merupakan pendukung dalam perubahan sistem pendaftaran tanah menjadi stesel positif dan dalam rangka mewujudkan peningkatan kepastian hukum hak atas tanah serta dibutuhkan dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah, tata ruang, dan penyediaan peta tematik pertanahan lainnya.

Dikatakan sebelumnya, bahwa PBT dihasilkan melalui pemetaan bidang tanah dan bidang tanahnya tidak hanya terbatas pada bidang tanah yang dapat diterbitkan SHAT atau buku tanah, tetapi seluruh bidang tanah K.1, K.2, K.3.1, K.3.2, K.3.3, dan K.3.4, maka dari itu, terhadap tanah adat/tanah ulayat pun dapat dilakukan pemetaan dan diterbitkan PBT. Sampai pada hal ini, keberadaan PTSL seirama dengan pemenuhan *pre-requisite condtion* berupa pemetaan tanah adat/tanah ulayat. Sesungguhnya, pemetaan tanah adat/tanah ulayat merupakan salah satu kegiatan penatausahaan tanah ulayat. Maka dari itu, dalam menerbitkan PBT atas tanah adat/tanah ulayat pun harus mendasarkannya pada ketentuan penataan tanah adat/tanah ulayat yang termuat dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019. Pada Pasal 5 ayat (2) Permen tersebut dikatakan bahwa penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) didasarkan pada penetapan pengakuan dan perlindungan Kesatuan MHA, sedangkan dalam Pasal 6 ayat (2) *jo.* ayat (3) disebutkan bahwa pelaksanaan pengukuran dilakukan terhadap batas-batas bidang Tanah Ulayat Kesatuan MHA yang telah ditetapkan, sehingga yang harus dilakukan sebelum pemetaan tanah

³² Virgo Eresta Jaya "Penyempurnaan Tata Kelola PTSL", *Loc. Cit.*

adat/tanah ulayat adalah penetapan Kesatuan MHA dan Tanah Ulayat Kesatuan MHA. Lalu, merujuk pada Permendagri Nomor 52 Tahun 2014, diketahui bahwa penetapan Kesatuan MHA, dilakukanlah identifikasi terhadap sejarah MHA; wilayah adat; hukum adat; harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan kelembagaan/sistem pemerintahan adat, dengan begitu dapat diartikan bahwa penetapan Kesatuan MHA serta merta juga penetapan tanah adat/tanah ulayat, sebab wilayah adat adalah tanah adat.³³ Walakin, untuk dapat dikatakan sebagai tanah adat/tanah ulayat harus memenuhi kriteria dalam Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/Ka. BPN Nomor 18 Tahun 2019.³⁴ Namun, ketentuan lain pun termuat dalam Pasal 7 ayat (2) Permen ATR/Ka. BPN Nomor 18 Tahun 2019, yang menyatakan: "*Tanah Ulayat Kesatuan MHA yang telah ditetapkan, diajukan penatausahaan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini*". Adanya frasa "telah ditetapkan" tersebut seolah-olah mengandung arti bahwa pelaksanaan pemetaan tanah adat/tanah ulayat tidak hanya cukup dengan memenuhi kriteria Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/Ka. BPN Nomor 18 Tahun 2019, tetapi penatausahaan tersebut hanya dapat dilakukan terhadap Tanah Ulayat MHA yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, jika merujuk pada Pasal 7 ayat (2) tersebut, sebuah

33 Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat menyebutkan bahwa: "*Wilayah Adat adalah tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat*".

34 Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/

Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat menyebutkan bahwa: "*Hak Ulayat Kesatuan MHA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap masih ada, apabila memenuhi kriteria tertentu meliputi unsur adanya: a. masyarakat dan lembaga Hukum Adat; b. wilayah tempat Hak Ulayat berlansung; c. hubungan, keterkaitan, dan ketergantungan Kesatuan MHA dengan wilayahnya; dan d. kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah di wilayah Kesatuan MHA yang bersangkutan, berdasarkan hukum adat yang masih berlaku dan ditaati masyarakat*".

Tanah Ulayat MHA haruslah terlebih dahulu ditetapkan baru dapat dilakukan penatausahaan.

Pada kenyatannya, penetapan MHA adalah sebuah kesukaran, sebab keterkaitan atau hubungan antara masyarakat dengan Tanah Adat/Tanah Ulayat adalah hal yang rumit sebab subjek atau unit sosial yang menguasai tanah adat/tanah ulayat sangatlah beragam dan berlapis, yang dicontohkan pada penguasaan tanah adat/tanah ulayat di Nusa Tenggara Timur, yang mana subjek unit sosialnya terbagi berdasarkan ikatan genealogis (marga), teritorial (*sonaf*), dan genealogis-teritorial (*beo, golo, uma*).³⁵ Keadaan yang demikian berpotensi memperlama penetapan MHA itu sendiri yang secara tidak langsung juga berpotensi menghambat pemetaan bidang tanah adat/tanah ulayat. Oleh karenanya, dalam pelaksanaan PTSL diberikan beberapa kemudahan, tetapi kemudahan tersebut pun banyak ditolak oleh para pemangku adat, di Sumatera Barat misalnya, pelaksanaan PTSL kurang didukung oleh *Ninik Mamak* sebagai para pemangku adat, sebab penyederhanaan syarat dalam PTSL dianggap akan menghapus perannya selaku pelindung dan penjaga harta pusaka serta hanya akan menjadi pemicu munculnya masalah baru dalam internal suatu kaum.³⁶ Kenyataan yang demikianlah yang menyulitkan pemetaan tanah adat/tanah ulayat, termasuk melalui PTSL. Hingga pada akhirnya, keselarasan antara PTSL dan pemetaan tanah adat/tanah ulayat sebagai upayad pemenuhan *pre-requisite condition* seolah-olah menjadi omong kosong belaka.

Terlepas dari persoalan-persoalan di atas, pelaksanaan PTSL pun berpotensi erat kaitannya dengan praktik diskriminasi. Pertama, diskriminasi akan tanah-tanah yang termasuk ke dalam kawasan hutan. Pasal 19 ayat (1) UUPA mengamanatkan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia,

35 Rikardo Simarmata, "Penatausahaan Tanah Ulayat Melalui Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat dalam Rangka Pemberian Kepastian Hukum atas Tanah Ulyat (Bali&NTT)", Bahan Presentasi, Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan Keluarnya", Yogyakarta, 16 Oktober 2022, 10.

36 Adek Chandra, "Permasalahan Tanah Ulayat Pasca Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Sumatera Barat", Jurnal Tunas Agraria 5 No. 2, (Mei 2022): 86.

yang artinya termasuk pendaftaran tanah di kawasan hutan, tetapi pada kenyataannya sampai saat ini kawasan hutan belum tersentuh oleh pendaftaran tanah.³⁷ Hal yang demikian bermula dari bentrokan kewenangan antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Apabila dikaitkan dengan *pre-requisite condition* yang selanjutnya yang berkenaan dengan penetapan batas kawasan hutan pada skala kadastral, maka memerlukan sinergitas antar Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), sebab secara yuridis, urusan yang berkenaan dengan hutan, termasuk penetapan batas kawasan hutan merupakan domain KLHK, sedangkan pelaksanaan pendaftaran tanah menjadi domain Kementerian ATR/BPN. Nyatanya, yang terjadi di lapangan adalah adanya ego sektoral yang menimbulkan cara pandang departementalis, sehingga hanya berfokus pada urusannya masing-masing, dan pada akhirnya menyebabkan terjadi tumpang tindih tugas dan kewenangan lembaga serta pola kebijakan dan basis data yang tidak harmonis dan selaras, padahal dari keseluruhan panjang batas kawasan hutan yang mencapai 373.828,44 km, baru sepanjang 332.184 km yang telah dilakukan penataan.³⁸

Adanya ego sektoral tersebut pun menjadi persoalan dalam kegiatan PTSL, yang mana pendaftaran atas tanah-tanah yang termasuk kawasan hutan masih menjadi hal yang belum terselesaikan. Bersumber pada sektoralisme pertanahan tersebut, menjadikan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN melalui PTSL rata-rata hanya dilakukan terhadap tanah-tanah yang berada di bawah yurisdiksinya, hal yang demikian menggambarkan bahwa Kementerian ATR/BPN yang seperti tidak berani mendaftarkan tanah-tanah yang "*terlanjur*" ditetapkan sebagai

kawasan hutan.³⁹ Keadaan yang demikian bukan hanya menghambat penataan batas kawasan hutan, tetapi menghambat juga pemenuhan terhadap amanat UUPA untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Kedua, berkenaan dengan PTSL yang tidak mendaftarkan tanah adat/tanah ulayat. Dalam Juknis PTSL 2023, tanah adat/tanah ulayat termasuk dalam K.3, tepatnya K.3.2 yang terhadapnya tidak dapat diterbitkan SHAT ataupun buku tanah, sedangkan suatu bidang tanah dikatakan sudah terdaftar apabila telah dibukukan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur. Sementara itu, tanah adat/tanah ulayat secara nyata disebutkan dalam Juknis PTSL 2023 bahwa "*terhadap tanah ulayat, tidak dapat ditindaklanjuti menjadi K.1. Hasil kegiatan PTSL untuk tanah ulayat berupa peta bidang dan dicatat dalam daftar tanah*", hal ini artinya dalam kegiatan PTSL, tanah adat/tanah ulayat tidak akan bisa menjadi tanah yang terdaftar atau bersertipikat. Hal yang demikian, lagi-lagi menggambarkan pelaksanaan PTSL yang bersifat diskriminatif dan tidak berkesesuaian dengan amanat Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Pada akhirnya, apabila mencermati rencana tematik tahunan pembangunan pertanahan dan tata ruang Kementerian ATR/BPN pada **Tabel 1.**, sungguh terlalu dini untuk menyatakan bahwa perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah tidak akan terlaksana, mengingat dalam Renstra Kementerian ATR/BPN Tahun 2020-2024 rencana perubahan tersebut baru akan dilaksanakan pada tahun 2024. Namun, jika kembali pada penjabaran di atas dan diangankan perubahan tersebut terlaksana di tahun 2024, maka hal tersebut merupakan sesuatu yang sulit, meskipun capaian bidang tanah bersertipikat telah melampaui batas minimal yang telah ditentukan sebagai *pre-requisite condition*, sebab adanya keraguan atas data yang dihimpun melalui pelaksanaan PTSL yang berujung pada timbulnya potensi pemberian hak atas tanah kepada pihak-pihak

37 Maria SW. Sumardjono, "Rangkuman dan Rekomendasi Seminar Nasional 62 Tahun UUPA", *Bahan Presentasi*, Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan Keluarnya", Yogyakarta, 16 Oktober 2022, 1.

38 "Menteri LHK: Tata Batas Kawasan Hutan Selesai Tahun Ini!",

Humas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, diakses 5 Mei 2023, <https://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/7017/menteri-lhk-tata-batas-kawasan-hutan-selesai-tahun-ini>.

39 Dewi Kartika, Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria melalui wawancara yang dilakukan pada 16 Desember 2022.

yang tidak berhak dan menimbulkan keraguan atas kepastian hukum hak atas tanah, sehingga sepatutnya data yang telah terhimpun tersebut tidak menjadi sumber data/basis data dalam melaksanakan pendaftaran tanah ke depannya, termasuk pada pelaksanaan pendaftaran tanah stelsel positif.

IV. Penutup

A. Simpulan

Dalam jangka waktu sepuluh tahun tersebut, tidak ada konsistensi terhadap rencana perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif. Sekalipun rencana pada Renstra Kementerian ATR/BPN Tahun 2020-2024 berkesinambungan dengan RPJMN Tahun 2015-2019, tetapi tidak adanya rencana perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif dalam RPJMN Tahun 2020-2024 seperti menggambarkan adanya sebuah kemerosotan, sebab tidak termuatnya rencana perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif berakibat pada tidak dijadikannya rencana perubahan tersebut sebagai suatu hal yang harus diusahakan. Dengan kata lain, perkembangan yang termuat dalam RPJMN Tahun 2020-2024 memperkecil ruang untuk mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum dalam kepemilikan tanah, sebab pengembangan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif merupakan upaya untuk meningkatkan jaminan kepastian dan perlindungan hukum. Lebih jauh lagi, kiranya dapat diartikan bahwa ketidak-berhasilan mewujudkan rencana tersebut pada 5 (lima) tahun pertama dan merubah rencananya pada periode berikutnya seakan memberikan gambaran seakan Pemerintah tidak serius untuk memberikan atau meningkatkan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Terlepas dari ada atau tidaknya rencana tersebut dalam dokumen RPJMN, Kementerian ATR/BPN nyata-nyata telah memasukkan rencana tersebut dalam Renstra yang dimilikinya, sehingga menjadikan persiapan atas perubahan tersebut telah dilakukan, yang mana dilakukan dengan pemenuhan keempat *pre-requisite condition* melalui pelaksanaan PTSL. Adapun keempat

pre-requisite condition sebelum dilakukannya perubahan menuju publikasi stelsel positif adalah tercapainya cakupan PDP hingga 80% dan cakupan bidang tanah bersertipikat hingga 70%, tercapainya penetapan batas wilayah hutan, serta terpenuhinya pemetaan tanah adat/tanah ulayat pada seluruh wilayah. Berdasarkan pada penjabaran pada bagian sebelumnya, kesimpulannya adalah langkah Pemerintah yang menjadikan PTSL sebagai upaya pemenuhan prasyarat atau *pre-requisite condition* merupakan sebuah hal yang kurang bijak, sebab PTSL belum dapat memenuhi keempat kondisi prasyarat atau *pre-requisite condition* yang sudah ditetapkan, yang pada akhirnya hingga saat ini rencana perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif belum dapat direalisasikan.

B. Saran

Berdasarkan pada simpulan di atas, maka disarankan kepada Pemerintah untuk; pertama, saling berkoordinasi supaya terwujud kesatuan pemahaman, integrasi, sinkronisasi dan sinergi terhadap perencanaan perubahan sistem pendaftaran tanah menuju publikasi stelsel positif. Kedua, melakukan kajian ulang terkait pemilihan PTSL sebagai sumber data terkait subjek pemegang hak atas tanah, status hak yang didaftar, serta objek hak dalam penerapan sistem publikasi stelsel positif nantinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfonso (et.al). "Penerbitan dan Pembatalan Sertipikat Hak atas Tanah Karena Cacat Administrasi". *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau* 1, No. 2 (Agustus 2021): 277-288. <http://dx.doi.org/10.30652/jih.v10i2.8095>.
- Andjarwati, Any. "Konstruksi Pendaftaran Tanah Khususnya Pertanian yang Menjamin Kepastian Hukum". *Pidato*. Seminar Nasional dengan Tema "Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia: Dulu, Kini dan Nanti". 14 Juni 2020.
- Apriani, Desi dan Arifin Bur. "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi pendaftaran Tanah di Indonesia". *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, No. 2, (Maret 2021): 220-239. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>.
- Chandra, Adek. "Permasalahan Tanah Ulayat Pasca Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Sumatera Barat". *Jurnal Tunas Agraria* 5 No. 2 (Mei 2022): 77-93. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i2.174>.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013.
- Hartono, Sunaryati. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Penerbit Alumni, 1991.
- Hutagalung, Arie. "Penerapan Lembaga "Rechtsverwerking" untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatip dalam Pendaftaran Tanah (Suatu Kajian Sosioyuridis)". *Makalah*. Menuju Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dengan Sistem Publikasi Positip, Jakarta, 17 April 2000.
- Jaya, Virgo Eresta. "Penyempurnaan Tata Kelola PTSL untuk Mencapai Keseimbangan Data Kuantitas dan Kualitas Produk PTSL". *Bahan Presentasi*. Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan Keluarnya". Yogyakarta, 16 Oktober 2022.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Kartika. Dewi, Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria melalui wawancara yang dilakukan pada 16 Desember 2022.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Menteri LHK: Tata Batas Kawasan Hutan Selesai Tahun Ini!. 30 Januari 2023. <https://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/7017/menteri-lhk-tata-batas-kawasan-hutan-selesai-tahun-ini>.
- Konsorsium Pembaruan Agraria, "Bara Konflik Agraria: PTPN Tak Tersentuh, Kriminalisasi Rakyat Meningkat", diakses 15 Juni 2023, <https://www.kpa.or.id/publikasi/ptpn-tak-tersentuh-kriminalisasi-rakyat-meningkat/>.
- Mujiati (et.al). "Pendaftaran Tanah Ulayat "Suku" di Provinsi Nusa Tenggara Timur". *Makalah*. Seminar Nasional: Karakteristik Subjek, Objek, Permasalahan dan Solusi Tanah Ulayat/Adat dalam Pembangunan Pertanian. 2019.
- Mujiburohman, Dian Aries. "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Bhumi* 4 No. 1 (Mei 2018): 88-101. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217>.
- Parlindungan, A. P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998)*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2009.

- Prakoso, Bhim. "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah". *Journal of Private and Economic Law* 1 No. 1. (Mei 2021): 63-82. <https://doi.org/10.19184/jpel.v1i1.23859>.
- Rudiyanto, Arifin (et.al). *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2016).
- Safitri, Fina Ayu (et.al). "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang", *Notarius* 13 No.2 (Agustus 2020): 788-802. <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31167>.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah Edisi Pertama*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Silviana, Ana. "Polemik Penundaan Pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan". *Diponegoro Private Law Review* 4 No. 2 (November 2019): 1-18. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/dplr/article/view/6541>.
- Simarmata, Rikardo. "Penatausahaan Tanah Ulayat Melalui Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat dalam Rangka Pemberian Kepastian Hukum atas Tanah Ulayat (Bali&NTT)". *Bahan Presentasi*. Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan Keluarnya". Yogyakarta. 16 Oktober 2022.
- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Sumarja, FX. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2010.
- Sumarja, FX. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing (Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia)*. Yogyakarta: STPN Press, 2015.
- Sumardjono, Maria SW. "Rangkuman dan Rekomendasi Seminar Nasional 62 Tahun UUPA". *Bahan Presentasi*. Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan Keluarnya". Yogyakarta, 16 Oktober 2022.
- Susilowati, Nur (et.al). "Analisis Prospek Pemberlakuan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif dan Aspek Kepastian Hukum Pemegang Hak atas Tanah". *Acta Djurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad* 4 No. 1 (Desember. 2020): 52-67. <https://doi.org/10.23920/acta.v4i1.257>.
- Soesangobeng, Herman. *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan. dan Agraria Jilid 1*. Yogyakarta: STPN Press, 2012.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- Solihin. 1 Agustus 2022. "Polisi Ungkap Modus Pejabat BPN Bogor Palsukan Sertipikat PTSL". <https://news.detik.com/berita/d-6210694/polisi-ungkap-modus-pejabat-bpn-bogor-palsukan-sertifikat-ptsl>. Diakses tanggal 20 Januari 2023.
- Wulansari, Harvini (et.al). "Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif". *Riau Law Journal* 5 No. 1 (Mei 2021): 61-74. <http://dx.doi.org/10.30652/rlj.v5i1.7875>.
- Windayana, Suyus. "Percepatan Pendaftaran Tanah Melalui Program PTSL: Mengatasi Hambatan Teknis Administratif Implementasi PTSL dalam Upaya Menghasilkan Produk PTSL yang Berkepastian Hukum". *Bahan Presentasi*. Seminar Nasional dengan tema "Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan, dan Alternatif Jalan

Keluarnya". Yogyakarta, 16 Oktober 2022.

Xavier, Grace. *"Indefeasibility of Title in Malaysia - The Revivification of Deferred Indefeasibility under the Torrens System - Focus on Fraudulently Obtained and Forged Titles"*. *The law Review* (2011): 138-156

