

BAB II

KEKUATAN HUKUM TERHADAP

PEMEGANG SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH PROGRAM

PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)

2.1. Politik Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Menurut Satjipto Raharjo, politik hukum adalah aktivitas yang menentukan pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.³⁴ Politik hukum pertanahan adalah kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang ditujukan untuk peruntukan dan penggunaan penguasa atau pemilik tanah, peruntukan penggunaan tanah untuk menjamin perlindungan hukum dan meningkatkan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan Undang-Undang Pertanahan dan peraturan pelaksanaannya.³⁵

Politik hukum pertanahan di Indonesia sebagai bagian politik hukum ditujukan untuk menyesuaikan hukum agraria yang berlaku dengan etik (norma kebaikan) hukum yang umum, etik hukum agraria yang khusus bagi Indonesia dan keadaan kepentingan dan kebutuhan di dalam masyarakat, sehingga mempunyai corak pedagogis juga, ialah memberi petunjuk

³⁴ Hermanto, A. B. Pandangan Tentang Apakah Politik Hukum Itu?. *Jurnal Hukum dan Bisnis (Selisik)*, 5(2),2019, Hal. 31-43.

³⁵ Sulistio, Meiliyana. Politik Hukum Pertanahan Di Indonesia. *Jurnal Education and Development*, 2020, 8.2: 105-105.

merupakan pedoman bagi perkembangan agraria untuk memperoleh pembangunan dalam lapangan agraria yang diperlukan. Prinsip yang dijadikan dasar bertindak dalam bidang agraria bukanlah berdasarkan prinsip dagang, tetapi suatu prinsip yang lebih tinggi, suatu pandangan hidup yang luhur, yang terdiri dari lima sila sebagai satu kesatuan bulat yang dinamakan Pancasila.³⁶

Latar belakang terbentuknya politik hukum pertanahan di Indonesia berawal dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non*.

Politik hukum pertanahan di Indonesia bermula dari zaman penjajahan sebelum kemerdekaan Indonesia. Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, akan tetapi pada saat itu Indonesia tidak memiliki pengaturan mengenai pertanahan. Oleh sebab itu, berlaku asas konkordansi sebagaimana diatur dalam Pasal II ketentuan peralihan UUD 1945 yang berbunyi “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.

³⁶ Ibid

Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. UUPA menjadi penanda lahirnya hukum agraria di Indonesia. Secara historis politik hukum pertanahan pada zaman penjajahan Hindia Belanda ditujukan untuk memberikan keuntungan bagi Pemerintah Hindia Belanda. Peraturan-peraturan Pemerintah Hindia Belanda yang terdapat dalam *Agrarische Wet*, *Agrarisch Besluit*, mempunyai tujuan untuk memperbesar kas Pemerintah Hindia Belanda. Oleh karena itu, maka pada saat Indonesia merdeka, politik pertanahan Indonesia mempunyai tujuan utama yang sangat berbeda yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dasar konstitusional politik hukum agraria Indonesia ialah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kebutuhan pokok yang harus dimiliki oleh masyarakat, maka hal tersebut harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Agar tujuan tersebut dicapai maka perlu adanya sarana berupa peraturan, salah satunya adalah UUPA yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960.³⁷

Tujuan dari UUPA sebagai suatu sarana untuk mencapai kemakmuran rakyat ini dapat dilihat dalam penjelasan umum I UUPA:

³⁷ Ervinda, Vina. Analisis Politik Hukum Agraria Dari Zaman Ke Zaman. *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum* (e-ISSN: 2776-1916), 2022, 2.06: 26-30.

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Salah satu kegiatan penting untuk mewujudkan tujuan negara dan arah politik hukum pertanahan nasional adalah pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia sebagaimana yang diamanatkan Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Pendaftaran tanah juga bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi, mencegah terjadinya konflik dan sengketa pertanahan, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah, maka pemegang hak atas tanah memiliki kepastian dan dilindungi secara hukum karena sertipikat hak atas tanah memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar.

Politik hukum pertanahan nasional dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia dapat dibagi menjadi tiga periodisasi masa/waktu, yaitu:³⁸

1. Masa Orde Lama

Pada masa orde lama, politik hukum sudah mengarah pada upaya mewujudkan pemerataan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Melalui program *land reform* yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian beserta peraturan pelaksanaannya, perombakan struktur penguasaan tanah yang timpang sudah dimulai dengan mengambil alih tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah-tanah *absentee*, yang kemudian direncanakan untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat yang tidak mempunyai tanah.

Pendistribusian tanah secara merata dinilai sebagai strategi yang langsung dapat memenuhi kebutuhan pokok masyarakat. Perombakan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah dalam rangka menciptakan pemerataan lebih banyak diprioritaskan pada bidang *land reform*. Hal tersebut menunjukkan bahwa penguasaan dan kepemilikan tanah selama ini tidak merata, hanya dikuasai oleh kelompok tertentu. Selain prioritas pada bidang *land reform*, bidang-bidang lain yang diatur dalam kebijakan pertanahan pada masa orde lama yaitu pendaftaran tanah.

³⁸ Kartono, Satriyo Ardi. Politik Hukum Pertanahan Dalam Rangka Percepatan Pendaftaran Tanah Di Indonesia. *Jurnal Esensi Hukum*, 2020, 2.1: 97-112.

Pasal 19 ayat (1) UUPA mengamanatkan adanya pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum yang diatur dengan peraturan pemerintah. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, maka Pemerintah membuat Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah dalam daftar-daftar umum harus dilakukan setelah bidang-bidang tanah yang menjadi obyek hak-hak diukur dan dipetakan. Selama bidang tanah belum diukur dan dipetakan, maka hak-hak yang bersangkutan belum dapat didaftarkan dalam daftar-daftar umum.

Pada masa orde ini sudah dikenal dengan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Pada prinsipnya pendaftaran tanah dilakukan secara lengkap pada desa atau daerah yang telah ditetapkan oleh Menteri Agraria. Hal tersebut sebagai bentuk kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah terhadap subjek dan objek pendaftaran tanah. Pada peraturan pemerintah tersebut sudah mengatur mengenai pengumuman terhadap peta dan daftar isian yang bersangkutan dengan ditempatkan di Kantor Kepala Desa selama 3 bulan, untuk memberikan kesempatan kepada yang berkepentingan mengajukan keberatan-keberatan mengenai penetapan batas-batas tanah dan isi daftar-daftar isian.

Desa atau daerah yang belum diselenggarakan pendaftaran tanah secara lengkap, dapat mendaftarkan bidang tanahnya atas permohonan

yang berhak untuk dibukukan dalam daftar buku tanah. Untuk membukukan hak tersebut, kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah harus disampaikan surat atau surat-surat bukti hak dan keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana, yang membenarkan surat atau surat-surat bukti hak itu. Selanjutnya Kepala Kantor Pendaftaran Tanah mengumumkan permohonan pembukuan hak itu di Kantor Kepala Desa dan Kantor Asisten Wedana selama 2 bulan berturut-turut. Kalau dianggapnya perlu maka selain pengumuman di Kantor Kepala Desa dan Kantor Asisten Wedana itu, Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dapat juga mengumumkan dengan cara lain. Jika dalam waktu 2 bulan tidak ada yang mengajukan keberatan, maka hak atas tanah itu dibukukan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dalam daftar buku tanah yang bersangkutan.

2. Masa Orde Baru PRO PATRIA

Pada masa Orde Baru, terjadi perubahan ideologi pembangunan dari sosialisme ala Indonesia yang dikembangkan oleh Soekarno ke arah kapitalisme beserta anak kandungnya berupa liberalisasi dan swastanisasi penguasaan dan pemanfaatan tanah. Pada awalnya, pemerintah Orde Baru masih mempertahankan peranan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam penguasaan dan pemanfaatan/penguasaan tanah bagi kegiatan usaha perkebunan dan industri. Namun dalam perkembangannya, pelan tapi pasti terutama sejak pertengahan dekade 1980-an dan semakin intensif pada awal

1990-an, swastanisasi dan liberalisasi semakin menjadi mainstream dalam kebijakan pertanahan, bahkan semakin mengarah pada komodifikasi tanah yang berdampak negatif bagi perlindungan kepemilikan tanah Masyarakat.

Selain terjadi pergeseran politik pertanahan menjadi ke arah konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah pada sekelompok kecil subyek terutama perusahaan besar, pada tahun 1997 Pemerintah Orde Baru merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hal-hal yang merupakan kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, disamping kekurangan anggaran, alat dan tenaga, adalah keadaan obyektif tanah-tanahnya sendiri yang selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya. Selain itu ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah belum mengatur mengenai tujuan pendaftaran tanah. Namun, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

tentang Pendaftaran Tanah diatur mengenai tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3, yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan,
 - b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
 - c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.
3. Masa Orde Reformasi

Pada masa Orde Reformasi, liberal dan persaingan tidak mengalami perubahan. Artinya, kebijakan pertanahan masih melanjutkan yang sudah dipraktikkan pada masa Orde Baru, bahkan instansi sektoralisme kebijakan yang kapitalistik dan liberal semakin meningkat. Politik hukum pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah pun tidak mengalami perubahan karena sampai saat ini peraturan pemerintah yang mengatur mengenai pendaftaran tanah masih diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah di Indonesia selama ini belum maksimal, Dengan masih rendahnya pendaftaran tanah tersebut, sudah tentu akan menimbulkan berbagai permasalahan pertanahan. Permasalahan pertanahan yang seringkali terjadi di masyarakat antara lain, yaitu tidak adanya pemerataan dalam pemilikan dan atau penguasaan tanah; adanya penguasaan tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya; dan banyaknya sengketa batas.

Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Pendaftaran tanah juga bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi, mencegah terjadinya konflik dan sengketa pertanahan, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat.³⁹ Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah, maka pemegang hak atas tanah memiliki kepastian dan dilindungi secara hukum karena sertipikat hak atas tanah memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar.⁴⁰

³⁹ Masri, Esther, et al. Kebijakan penerbitan sertipikat elektronik pada sistem pendaftaran tanah di Indonesia untuk mewujudkan kepastian hukum. *Krtha Bhayangkara*, 2023, 17.1: 157-174.

⁴⁰ Sumiati, Helena, et al. Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Hukum Pertanahan Indonesia. *YUSTISIA MERDEKA: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2021, 7.2: 135-145.

Kebijakan PTSL memiliki perbedaan yang mendasar dibandingkan dengan PRONA, karena jumlah bidang tanah dalam pendaftaran tanah pertama kali melalui PRONA bersifat terbatas, sedangkan pada pendaftaran tanah melalui PTSL tidak dibatasi jumlahnya. Hal tersebut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bahwa “PTSL merupakan 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 data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

PTSL tidak dapat dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sendiri, namun memerlukan sinergi dari berbagai instansi yang terkait. Oleh karena itu, untuk menyukseskan kebijakan PTSL, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Dalam Inpres tersebut, Presiden menginstruksikan kepada para Menteri terkait, Kepala Kepolisian, Jaksa Agung, Kepala Lembaga dan para Kepala Daerah untuk mengambil Langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing dalam rangka pelaksanaan percepatan Pendaftaran Tanah

secara Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Indonesia sebagai gerakan nasional dengan tujuan utama agar terwujudnya pendaftaran tanah secara lengkap di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka mendukung Proyek Strategis Nasional.⁴¹

2.2. Kedudukan Hukum Sertifikat Tanah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilaksanakan sesuai dengan amanat UUPA, pada Pasal 19 Ayat 1 yaitu mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan- ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Adapun tujuannya adalah untuk mempercepat terwujudnya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dan menjamin kepastian dan perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah oleh Pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Adapun pentingnya pendaftaran tanah tersebut menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3 adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

⁴¹ Surayya, Ita. Idiologi Hukum Pendaftaran Tanah dalam Sistem Hukum Agraria. *JATISWARA*, 2020, 35.1.

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintahan agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi.

PTSL merupakan pengganti Proyek Nasional Agraria (PRONA) yang saat ini ditiadakan. Perbedaan keduanya adalah:⁴²

1. Pada PTSL, pendekatan dilakukan melalui desa per desa, kabupaten per kabupaten, serta kota per kota. Sedangkan pendataan tanah sebagai penerima sertifikat PRONA dilakukan secara merata di seluruh desa dan kelurahan dalam satu kabupaten.
2. Dalam program PRONA, satu tahun anggaran bisa disebar ke beberapa desa bahkan hingga 10 desa. Sedangkan program PTSL terpusat di satu desa.
3. Dalam Program PRONA, tidak seluruh bidang tanah yang tidak bersertifikat dalam satu desa diberikan bantuan. Seluruh bidang tanah dimaksud termasuk tanah yang berdiri bangunan pemerintah, seperti kantor desa, sekolah, jembatan, jamban umum, puskesmas, Pustu, dan bangunan milik masyarakat. Dan bantuan diberikan

⁴² Ratna, Laily; Satriyo, Argo. Perlindungan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Jurnal Jendela Hukum dan Keadilan*, 2021, 8.1: 34-45.

secara bertahap. Sedangkan PTSL, seluruh tanah dalam daerah tersebut yang belum memiliki sertifikat akan dibuatkan.

Sebagai dasar hukum pelaksanaan program PTSL adalah Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Dalam Inpres ini pemerintah mencanangkan program percepatan Pendaftaran Tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sampai dengan tahun 2025. Menindak lanjuti instruksi ini Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berbicara tentang tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summon ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu- satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantive adalah keadilan.⁴³

⁴³ Hulu, Klaudius Ilkam. Kekuatan alat bukti sertifikat hak milik atas tanah dalam bukti kepemilikan hak. *Jurnal Panah Keadilan*, 2021, 1.1: 27-31.

Pendaftaran tanah ialah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

Pastinya hukum dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sudah diatur dalam hukum Indonesia secara berjenjang melalui hukum sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
3. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Indonesia.
4. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Sedangkan asas pendaftaran tanah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 2 yaitu berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Dalam penjelasannya disebutkan:

1. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak- pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan- perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Ketegasan asas ini disebutkan kembali dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 pada Pasal 2 Ayat (2) bahwa tujuan dari PTSL adalah mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel,

sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tidak mutlak memberikan kepastian perlindungan hukum kepemilikan hak milik atas tanah kepada pemegang hak atas tanah, dikarenakan Pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut sistem pendaftaran tanah publikasi negatif yang mana selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak atas tanah sebenarnya.⁴⁴

Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Negatif memberikan jaminan terhadap bukti kepemilikan hak milik atas tanah dalam bentuk sertifikat hak milik, termasuk hak atas tanahnya kepada seseorang yang tercantum namanya dalam sertifikat tersebut. Tetapi hukum tidak menjamin seseorang yang tercantum namanya dalam sertifikat tersebut adalah pemiliknya.

Penyelesaian hukum atas sengketa kepemilikan hak milik atas tanah masyarakat dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilakukan oleh panitia adjudikasi dengan mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat. Jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat tidak

⁴⁴ Prakoso, Bhim. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah. *Journal of Private and Economic Law*, 2021, 1.1: 63-82.

dapat dilakukan atau tidak membawa hasil Ketua Panitia Ajudikasi memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar mengajukan gugatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang disengketakan ke Pengadilan.

2.3. Kekuatan Hukum Pemegang Sertifikat Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan Prinsip Keadilan

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia karena memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah yang ditujukan untuk kepentingan hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia seperti ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pasal tersebut mengandung arti bahwa negara bukan pemilik atas tanah tetapi hanya menguasai tanah.

Tanah merupakan obyek yang sangat penting untuk masyarakat pada saat ini karena merupakan kebutuhan pokok yang dapat digunakan untuk tempat tinggal maupun investasi kedepannya, terlebih lagi maraknya mafia tanah yang sering mengambil hak atas tanah orang tertentu. Oleh karena itu pendaftaran tanah (PTSL) merupakan penting untuk mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertifikat, pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah

tersebut. UUPA mengatur bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran Tanah (PTSL) di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian Hukum atas hak-hak atas tanah. Demikian dinyatakan juga fungsi sertipikat dalam Pasal 19 ayat (2) huruf e UUPA, karena itu siapa saja dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat.⁴⁵

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut PTSL menjadi salah satu program prioritas nasional legalisasi aset yang ditetapkan Pemerintah sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 yang dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

PTSL adalah Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. PTSL tersebut merupakan program lanjutan sebelumnya yaitu PRONA sebagai perwujudan

⁴⁵ Huda, Nur Ayu Alamal; Silviana, Ana. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang Berkepastian Hukum. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 2023, 5.2: 2177-2194.

program Catur Tertib di Bidang Pertanahan, sehingga program sertipikat hak atas tanah secara massal dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti yang kuat. Sertipikat hak atas tanah melalui PTSL yang diutamakan adalah kelancaran prosesnya tanpa mengabaikan kecermatan dan ketelitian, kehati-hatian dan keakuratan dalam penanganannya, sehingga terwujud kepastian hukum hak-hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah yang dimilikinya, meminimalisir terjadinya sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Gustav Radbruch dalam teori tujuan hukum menuturkan bahwa ada tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Namun dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan asas prioritas⁴⁶. Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kepastian dan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, di mana prioritas pertama adalah keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir adalah kepastian hukum.⁴⁷ Selain itu, hukum juga harus memberikan wewenang dan mengatur tata cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.

Menurut kamus Bahasa Indonesia, Istilah keadilan berasal dari kata adil, artinya tidak memihak, sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Jadi,

⁴⁶ Nasir, Melisa, et al. Kedudukan Hukum dalam Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan di Indonesia. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 2023, 5.1: 241-254.

⁴⁷ *Ibid.*

keadilan diartikan sebagai sikap atau perbuatan yang adil. Di dalam literatur Inggris, istilah keadilan disebut dengan “*justice*” kata dasarnya “*jus*”. Perkataan “*jus*” berarti hukum atau hak, dengan demikian salah satu pengertian dari “*justice*” adalah hukum”.

Apabila keadilan dimaknai sebagai kebahagiaan sosial, maka kebahagiaan sosial tersebut akan tercapai jika kebutuhan individu sosial terpenuhi. Tata aturan yang adil adalah taat aturan yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan tersebut. Namun tidak dapat dihindarkan adanya fakta bahwa keinginan seseorang atas kebahagiaan dapat bertentangan dengan keinginan orang lain. Keadilan adalah pemenuhan keinginan individu dalam suatu tingkat tertentu. Keadilan yang paling besar adalah pemenuhan keinginan sebanyak-banyaknya orang.⁴⁸

Konsep keadilan yang dikemukakan oleh Plato erat kaitannya dengan kemanfaatan. Sesuatu akan bermanfaat apabila sesuai dengan kebaikan. Kebaikan merupakan substansi keadilan John Stuart Mill tentang teori keadilan. Ia mengemukakan bahwa: Tidak ada teori keadilan yang bisa dipisahkan dari tuntutan kemanfaatan. Keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial

⁴⁸ Cornelis, Deda; Kusnadi, Iwan Henri. Kualitas Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Kasus di Kantor Badan Pertanahan Nasional). *The World of Public Administration Journal*, 2022.

bagi kesejahteraan masyarakat, klaim-klaim untuk memegang janji diperlakukan dengan setara, dan sebagainya.⁴⁹

Selanjutnya, konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dengan persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapat perhatian serius dari para pelaksana hukum yaitu nilai keadilan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, sehingga dengan pilihan stelsel publisitas negatif berunsur positif yang ada di Indonesia tersebut, maka tiga nilai dasar itu sendiri tidak mungkin dapat tercapai.

Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif berunsur positif terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri, yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, oleh karena itu pilihan penggunaan sistem hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif berunsur positif mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan.⁵⁰

Ditinjau dari teori tujuan hukum dan kondisi realita di Indonesia saat ini, jika tujuan pendaftaran tanah adalah untuk mencapai kepastian hukum sebagaimana diinginkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

⁴⁹ Karen Lebacqz, *Teori-Teori Keadilan*, Nusa Media, Bandung, 2011, Hal. 23

⁵⁰ Susilawati, Susilawati; Rohani, Rohani. Jaminan Kepastian Dan Pelindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, 2022, 7.1: 74-96.

Tentang Pendaftaran Tanah, maka sudah seharusnya sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak lagi menggunakan sistem publisitas negatif berunsur positif, sudah harus berubah menjadi sistem publisitas positif, karena dalam sistem publisitas positif lebih menjamin keadilan hukum dan memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Sebab produk dari pendaftaran tanah tersebut berupa sertipikat yang mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, sehingga tidak dapat digugat oleh orang lain.

