

SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Nurul Azisah¹, Asri Lasatu², Asriyan³

Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, Indonesia. E-mail: nuurulzsh@gmail.com

Article	Abstract
<p>Keywords: Tertib Administrasi Pertanahan, Sistem Pendaftaran Tanah</p> <p>Artikel History Received: 22 Maret 2024 Reviewed: 19 Juni 24 Accepted: 03 Juli 2024</p> <p>DOI:/LO.Vol2.Iss1.% pp %</p>	<p><i>The research method used is Normative research that uses primary, secondary and tertiary data. Legal protection against midwives who take actions outside the authority carried out by midwives in Tinombo District specifically in Dusunan Village, West Dusunan and West Lombok is one of the curative health efforts and legal protection against midwives who take actions outside the authority is preventive and repressive legal protection because preventive legal protection is legal protection provided by the government which aims to prevent before a violation occurs and repressive protection serves to resolve disputes and guarantee the rights given to midwives in carrying out their duties. In article 286 paragraph (2) of Law Number 17 of 2023 concerning Health.</i></p> <p>Penelitian ini dilatarbelakangi oleh sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang dapat mewujudkan tertib administrasi pertanahan sehingga menjamin kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan metode Penelitian Hukum Normatif dengan menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach) dan Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach). Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dianalisis secara yuridis kualitatif kemudian menarik kesimpulan menggunakan silogisme proses berpikir deduktif untuk menarik kesimpulan bersifat khusus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: sistem pendaftaran tanah Indonesia yaitu sistem publikasi negatif bertendensi positif belum dapat mewujudkan tertib administrasi pertanahan yang menjamin kepastian hukum.</p>

©2019; This is an Open Acces Research distributed under the term of the Creative Commons Attribution Licencee (<https://creativecommons.org/licences/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original works is properly cited.

I.PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem hukum nasional mengatur agar hukum pertanahan harus sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pasal 33

ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Amanat UUD NRI 1945 tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut antara lain dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).¹

Penyelenggaraan pendaftaran tanah bergantung pada sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah di negara yang bersangkutan. Sistem publikasi adalah sistem yang digunakan untuk menguji daya kekuatan pembuktian sertipikat, yaitu kuat atau tidak kuat dan mutlak atau tidak mutlak. Sistem pendaftaran tanah pada suatu negara tergantung pada asas yang dianut negara tersebut. Dalam peralihan hak atas tanah dikenal dua macam asas hukum, yaitu asas *nemo plus iuris*, bertujuan untuk melindungi pemegang hak sebenarnya terhadap tindakan orang lain mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Sedangkan pada asas itikad baik, orang yang memperoleh suatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum.² Asas ini memberikan perlindungan pada orang yang beritikad baik. Pada dasarnya, asas *nemo plus iuris* identik dengan sistem negatif dan asas itikad baik identik dengan sistem positif.³

Kedudukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai satu-satunya lembaga negara yang diberi kewenangan oleh Undang-undang untuk menata sistem penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria dalam hal ini menerbitkan sertipikat hak atas tanah harus mampu untuk memenuhi amanat UUD NRI 1945 dan tujuan dari UUPA tersebut yaitu memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah.⁴

II. LANDASAN KONSEPTUAL

2.1 Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan hal tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

Jan M. Otto menjelaskan aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Menurutnya, kepastian hukum dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir diantara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut. Selain itu, hukum haruslah ditegakkan oleh instansi penegak hukum untuk dapat menjamin kepastian hukum itu sendiri demi tegaknya ketertiban maupun keadilan.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang sesuai dengan bunyinya. Sehingga masyarakat pun dapat memastikan bahwa hukum yang ada dan tercantum dapat dilaksanakan. Dalam memahami nilai-nilai dari kepastian hukum, terdapat hal yang harus diperhatikan yaitu, bahwa nilai tersebut memiliki relasi yang erat dengan instrumen hukum positif serta peranan negara dalam melakukan aktualisasi pada hukum positif tersebut.

¹ Darwis Anatami, “Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertipikat Ganda Atas Sebidang Tanah,” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, no.1 tahun 2017, hlm. 1, <https://www.ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/88> diakses pada tanggal 1 Oktober 2023.

² Sawin Dwi Hapsari, “Peran Notaris dalam Implementasi Asas Nemo Plus Iuris dan Itikad Baik dalam Peralihan Hak atas Tanah Sebagi Dasar Pembuktian bagi Pemilikinya,” *Jurnal Akta*, tahun 2017, hlm. 52, <https://media.neliti.com/media/publications/325014-peran-notaris-dalam-implementasi-asas-ne-ed0bfa42.pdf> diakses pada tanggal 15 Februari 2024.

³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 117.

⁴ Regina Pricylia Pantas, “Kajian Hukum Terhadap Badan Pertanahan Nasional Dalam Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah,” *Lex Privatum*, no. 8 tahun 2018, hlm. 36, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/22859> diakses pada tanggal 5 Oktober 2023.

Lebih lanjut, Nur Hasan Ismail menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan yang dibentuk memiliki aspek yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat.

2.2 Hukum Administrasi Negara

a. Administrasi Negara

Kata administrasi berasal dari Bahasa Latin “*administrare*” yang berarti “*to manage*”. Deviasinya antara lain menjadi “*administratio*” yang berarti *bestuuring* atau pemerintahan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai; *pertama*, usaha dan kegiatan yang mencakup penentuan tujuan dan penetapan prosedur untuk menjalankan pembinaan organisasi; *kedua*, usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; *ketiga*, kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan; *keempat*, kegiatan kantor dan tata usaha.⁵

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti, yaitu; *pertama*, sebagai salah satu fungsi pemerintahan; *kedua*, sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) daripada pemerintah; *ketiga*, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerjasama tertentu.⁶ Menurut Bintoro Tjokroamidjojo administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.⁷ Bachsan Mustafa menjelaskan administrasi negara sebagai gabungan jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas, yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman.⁸ E. Utrecht menyebutkan bahwa administrasi negara adalah gabungan jabatan, aparat (alat) administrasi yang dibawah pimpinan pemerintah melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah.⁹ Menurut Dimock dan Dimock, administrasi negara adalah tindakan negara dalam menjalankan otoritas politiknya; ini didefinisikan sebagai tindakan badan eksekutif dan kehakiman, terutama tindakan badan eksekutif dalam menjalankan pemerintahan.¹⁰ Dari beberapa pendapat tersebut dapat diketahui bahwa administrasi negara adalah keseluruhan aparatur pemerintah yang melakukan berbagai aktivitas atau tugas-tugas negara selain tugas pembuatan undang-undang dan pengadilan.¹¹

B. Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara dikenal berbagai sinonim, yaitu Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Negara dalam arti sempit. Universitas Indonesia, Universitas Hasanuddin, dan Universitas Muslim Indonesia memakai istilah Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Usaha Negara. Universitas Gajah Mada dan Universitas Airlangga memakai istilah Hukum Tata Pemerintahan. Kesepakatan pengajar mata kuliah sejenis di Cibulan 1973

⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 5.

⁸ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 6.

⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hlm 9.

¹⁰ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 29.

¹¹ “Pada perkembangannya, meskipun tugas administrasi negara itu dikecualikan dari kegiatan membuat undang-undang atau peraturan perundang-undangan dan kegiatan mengadili, akan tetapi dalam perkembangan tugas-tugas pemerintahan dewasa ini kegiatan administrasi negara juga tidak dapat dilepaskan sepenuhnya dengan kegiatan pembuatan peraturan perundang-undangan dan kegiatan mengadili.”

menganjurkan istilah Hukum Administrasi Negara, namun demikian setiap fakultas bebas untuk memakai istilah yang dipakai.¹²

a. Pengertian

Menurut Oxford Advanced Dictionary, kekuasaan secara sederhana dan umum didefinisikan sebagai “kemampuan berbuat atau bertindak” (*power is an ability to do or act*). Dalam Black’s Law Dictionary, kekuasaan didefinisikan sebagai “... *an ability on the part of a person to reduce a change in a given legal relation by doing a given act*” atau pun juga “..., *is a liberty or authority reserved by, or limited to, a person to dispose of real or personal property, for his own benefit of others, or enabling person to dispose of interest which is vested in another*”.¹³

Kewenangan (*authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan terhadap sekelompok orang atau bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah. Di sisi lain, pengertian wewenang (*competence*) hanya mengenai onderdil atau bidang tertentu. Oleh karena itu, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik, wewenang ialah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan hukum tertentu.¹⁴

C. Sifat Wewenang Pemerintahan

Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan yang dibenarkan oleh hukum publik. Dengan kata lain, Prajudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa wewenang pemerintahan pada dasarnya terdiri dari dua hal: hak untuk menjalankan tugas pemerintahan (dalam arti sempit) dan hak untuk mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).¹⁵

Peter Leyland dan Terry Woods menyatakan bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yaitu, pertama adalah bahwa keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan memiliki kekuatan mengikat kepada seluruh masyarakat, yang berarti harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Yang kedua adalah bahwa keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah memiliki fungsi publik atau melakukan pelayanan publik. Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang dimiliki pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasar peraturan perundang-undangan.¹⁶

D. Sumber Wewenang Pemerintahan

Legaliteit beginsel atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*, pilar utama negara hukum adalah asas legalitas. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yakni atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁷ Menurut Indroharto bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Delegasi bermakna terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada (wewenang asli) oleh badan atau jabatan pemerintahan yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan pemerintahan lainnya. Jadi suatu wewenang delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Sedangkan, pengertian mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Dengan kata lain, suatu tindakan atau perbuatan yang

¹² Willy D.S. Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 3.

¹³ S.F. Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm 4.

¹⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hlm 78.

¹⁵ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 67.

¹⁶ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013, hlm 121.

¹⁷ Ridwan H.R, *Op.Cit.*, hlm 101.

mengatasnamakan badan atau jabatan pemerintahan yang diwakilinya (bertindak untuk dan atas nama badan atau jabatan pemerintahan). Hal ini sama atau serupa dengan konsep pemberian kuasa dalam hukum perdata yang memberi kewenangan pada penerima kuasa untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum atas nama pemberi kuasa.¹⁸

E. arat Sah Wewenang

Keabsahan suatu wewenang terdiri dari tiga aspek yaitu wewenang, prosedur, dan substansi. Artinya, wewenang, prosedur, dan substansi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan, karena pada peraturan perundang-undangan tersebut telah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, prosedur yang harus dilaksanakan, hingga terkait substansi wewenang tersebut.¹⁹

2.3 Penyalahgunaan Wewenang

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.²⁰ Berkaitan dengan wewenang ini adalah asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*), yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada subjek hukum dengan tujuan tertentu. Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir; het gebruiken van een bevoegdheid voor een ander doel*).

Menurut Philipus M. Hadjon, untuk menentukan apakah penyalahgunaan wewenang telah terjadi, harus ada bukti yang menunjukkan bahwa pejabat yang berwenang telah menggunakan wewenang tersebut untuk tujuan yang lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenangnya itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri maupun untuk orang lain.²¹

2.4 Konsep Pendaftaran Tanah

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dalam bahasa belanda disebut *Kadaster. Capisatrum* atau *kadaster* dari segi bahasa adalah suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjuk luas, nilai, dan kepemilikan hak atas suatu tanah.²²

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 1 angka 1 memuat pengertian pendaftaran tanah yang menyatakan bahwa:

Pendaftaran Tanah adalah serangkaian 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 dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

B. Objek Pendaftaran Tanah

Objek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Syamsul Bachrie, *Seminar Asistensi/Penyempurnaan Draft ROAD MAP Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah*, Biro Organisasi dan Kepegawaian Kantor Gubernur Sulawesi Selatan, Makassar, 28 Oktober 2014

²⁰ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hlm 115–116.

²¹ Philipus M. Hadjon et al., *Hukum administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm 26.

²² Muhammad Yamin Lubis et al., *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm 18.

- a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b) Tanah hak pengelolaan;
- c) Tanah wakaf;
- d) Hak milik atas satuan rumah susun;
- e) Hak tanggungan;
- f) Tanah Negara.

Bentuk Pendaftaran Tanah

Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah mengenal 2 (dua) bentuk pendaftaran, yakni:

- 1) Pendaftaran Tanah secara Sistematis;

Pendaftaran tanah sistematis adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena dengan cara ini data mengenai bidang-bidang tanah dapat dengan cepat diperoleh daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis juga diatur tersendiri melalui hadirnya Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pendaftaran Tanah secara Sporadik.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah ini dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yang mana pihak tersebut berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan. Dalam pendaftaran sporadik, semua biaya yang diperlukan akan menjadi tanggungan pemohon hak.

2.5 Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah adalah unit yang beroperasi secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data mengenai tanah. Dikenal beberapa sistem pendaftaran tanah sebagai berikut:

a. Sistem Positif

Sistem ini menentukan bahwa suatu sertipikat tanah diterbitkan dan diberikan kepada pemegang hak kemudian berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya bukti hak atas tanah. Ciri inti dalam sistem positif yakni menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah kendatipun ia ternyata bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut.

b. Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, segala hal yang tertera dalam sertipikat tanah dianggap benar hingga dapat dibuktikan keadaan sebaliknya di pengadilan. Adapun asas peralihan hak atas tanah menurut sistem negatif adalah asas *nemo plus iuris* yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari perbuatan pihak lain yang ingin mengalihkan hak tanpa diketahui oleh pemegang hak sebenarnya.

Ciri inti pada sistem ini, pendaftaran tanah tidak menjamin nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah untuk tidak dapat digugat jika nama yang terdaftar bukan pemilik sesungguhnya. Hak nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut seperti mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. selain itu, Pejabat Balik Nama Tanah berperan pasif yang artinya pejabat yang

bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat dan dokumen yang diserahkan kepadanya.²³

2.5 Konsep Tertib Administrasi pertanahan

Administrasi Pertanahan merupakan bagian dari Administrasi Negara yang memiliki tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan. Administrasi ini diselenggarakan dan merupakan tugas Badan Pertanahan Nasional. Pengertian administrasi pertanahan merujuk pada penerimaan kegiatan sektor publik untuk mendukung kepemilikan, pembangunan, penggunaan, hak atas tanah, dan pemindahan hak atas tanah. Pada dasarnya, administrasi pertanahan tidak bisa dilepaskan dari konsep pendaftaran tanah.²⁴

III.HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Peraturan perundang-undangan agraria berkiblat pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yakni “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Secara konstitusional Negara diberikan kuasa untuk menguasai seluruh area wilayah NKRI yang tujuannya digunakan semata-mata untuk kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum, dalam hal ini Negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam.²⁵ Dihubungkan dengan sistem pendaftaran tanah di Indonesia, maka Pasal 33 ayat (3) merupakan pondasi penting yang memperjelas posisi Negara dalam pendaftaran tanah. Negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi rakyat.

Pendaftaran tanah merupakan suatu sistem karena melibatkan suatu proses yang saling berkaitan satu sama lain. Sistem pendaftaran tanah terdiri dari kata “sistem” dan “pendaftaran tanah”. Sistem pada hakikatnya adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu.²⁶ Sedangkan, pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono dirumuskan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pendaftaran tanah adalah unit yang beroperasi secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data mengenai tanah.

3.1 Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Perundang-Undangn Indonesia

a. Pendaftaran Tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia telah ditetapkan pemerintah sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Namun, dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional

²³ *Ibid.*, hlm 33.

²⁴ Muh. Arif Suhattanto, *Membangun Administrasi Pertanahan Indonesia Sebagai Sarana Pemerataan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat dengan Pendekatan Tepat Guna*, Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Agraria FH Universitas Trisakti, 2017, hal 168.

²⁵ Ana Silviana, *Seminar Pertanahan Komparasi Sistem Publikasi Positif dan Negatif Dalam Pendaftaran Tanah Recht Kadaster*, Semarang, 2010.

²⁶ Awaluddin, “Hukum Sebagai Suatu Sistem (Perbandingan Sistem Konstitusi di Negara Inggris dan Turki),” *Jurnal Aktualita*, no. 3 tahun 2011, hlm. 1, <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/AKTUALITA/article/view/2485/1628> diakses pada tanggal 12 Februari 2024.

dan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan terhadap PP Nomor 10 Tahun 1961. Penyempurnaan tersebut dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam jangka waktu pengumuman ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan, Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat. Jika usaha musyawarah berhasil akan dibuatkan berita acara penyelesaian dan jika tidak berhasil akan diberitahukan kepada pihak yang mengajukan keberatan agar mengajukan gugatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diselenggarakan ke pengadilan. Dalam hal jangka waktu pengumuman berakhir dan tidak pihak lain yang mengajukan keberatan maka data fisik dan data yuridis yang diumumkan akan disahkan dengan suatu berita acara. Berita acara pengesahan akan menjadi dasar untuk pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah, pengakuan hak atas tanah dan pemberian hak atas tanah.

Hak atas tanah didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan serta pencatatan pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah di daftar.

Catatan pada huruf d dihapus apabila telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak yang bersengketa atau diperoleh putusan pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

1) Penerbitan sertipikat

Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Jika di dalam buku tanah terdapat catatan seperti yang tersebut sebelumnya yang menyangkut data yuridis dan atau data fisik, penerbitan sertipikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Dalam hal suatu bidang tanah telah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad dan secara nyata menguasainya maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tidak mengajukan keberatan secara tertulis maupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

2) Penyajian data fisik dan data yuridis;

Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, kantor pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah dan hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

3) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di kantor pertanahan yang bersangkutan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.

Produk hukum yang diterima oleh orang yang mendaftarkan tanahnya adalah surat bukti hak berupa sertipikat tanah. Eksistensi sertipikat ini merupakan ciri dari sistem publikasi positif, namun sertipikat tersebut mengandung sistem publisitas negatif, dimana data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya tidak dijamin kebenarannya oleh negara.

Sistem publikasi negatif bertendensi positif juga menentukan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti hak yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Sertipikat hak atas tanah yang berkekuatan kuat mengakibatkan pemegang hak yang namanya tercantum dalam sertipikat masih tetap menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki hak atas suatu bidang tanah yang sama dan sewaktu-waktu dapat mengalami pembatalan sertipikat.

Kekuatan pembuktian sertipikat yang kuat dapat berubah menjadi mutlak sesuai dengan ketentuan pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang memberikan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat untuk tidak dapat digugat lagi jika selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tanah tersebut, tidak ada yang mengajukan keberatan maupun gugatan ke pengadilan dan tanah diperoleh dengan itikad baik dan melalui penguasaan yang nyata.

Bentuk pertanggungjawaban BPN hanya sebatas memfasilitasi penanganan sengketa pertanahan. BPN akan melakukan pemeriksaan data-data yang mencakup data fisik, data yuridis dan data lapangan yang kemudian akan dibahas untuk ditentukan penyelesaiannya. Selain itu, BPN akan memfasilitasi mediasi antar pihak untuk memperoleh kesepakatan terkait sengketa pertanahan tersebut.

Dalam hal terdapat gugatan sengketa sertipikat tanah yang masuk dan setelah diperiksa ditemukan adanya maladministrasi, maka subjek yang melakukan tindakan tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban pidana bila ditemukannya unsur pidana dan pertanggungjawaban perdata bila ditemukannya unsur perbuatan melawan hukum.

Menurut hemat penulis, pertanggungjawaban pidana dan perdata apabila ditemukan dan terbukti ada maladministrasi dalam penerbitan sertipikat tersebut hanya menargetkan subjek yang melakukan penyalahgunaan wewenang tersebut. Tidak ada jaminan resiko terhadap sertipikat tanah yang tetap akan dibatalkan sebagai akibat dari adanya maladministrasi dari proses pendaftaran tanah. Penulis akan menganalogikan kondisi ini sama seperti kasus pembunuhan. Walaupun pembunuhnya dijatuhi hukuman, tetapi bagaimana dengan orang yang telah dibunuh. Tanggung jawab pidana tersebut tidak akan mampu menggantikan kerugian bagi keluarga korban atas kehilangan yang dialami. Begitu juga dengan sertipikat tanah, walaupun oknum tersebut telah ditangkap namun sertipikat tanah tetap akan dibatalkan.

1) Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif.

Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah. PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatur suatu proses dimana dibentuk Panitia Ajudikasi untuk memeriksa kebenaran data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah. Panitia adjudikasi tersebut terdiri Satuan Tugas Fisik (Satgas Fisik) dan Satuan Tugas Yuridis (Satgas Yuridis). Tugas Satgas Fisik meliputi:

- a) Pengukuran batas bidang tanah secara kadastral yang dituangkan pada Gambar Ukur;
- b) Melaksanakan pemetaan bidang tanah pada Peta Pendaftaran dan membuat Peta Bidang Tanah;
- c) Menjalankan prosedur dan memasukkan data dan informasi yang berkaitan dengan data fisik bidang tanah;
- d) Menandatangani Gambar Ukur dan dokumen terkait;

- e) Dalam hal pelaksana kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah oleh pihak ketiga, maka Surveyor Kadaster Berlisensi menandatangani peta bidang tanah untuk pembuatannya;
 - f) Menyampaikan peta bidang tanah kepada Ketua Panitia Ajudikasi.
- Sedangkan, untuk tugas Satgas Yuridis meliputi:

- a) Melakukan pemeriksaan dokumen bukti kepemilikan/ penguasaan bidang tanah;
- b) Memeriksa riwayat tanah dan menarik surat-surat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah yang asli dan memberikan tanda terima;
- c) Membuat daftar bidang-bidang tanah yang telah di ajudikasi;
- d) Membuat laporan pelaksanaan pekerjaan secara berkala;
- e) Menyiapkan pengumuman mengenai data yuridis;

Proses pemeriksaan kebenaran data fisik dan data yuridis tersebut jika dilaksanakan dengan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan seharusnya sudah dapat meminimalisir adanya cacat administrasi dalam penerbitan sertipikat tanah. Namun, dalam praktek dilapangan banyak petugas panitia adjudikasi yang melewati proses tertentu dalam pendaftaran tanah.

B. Pendaftaran Tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah merupakan penyempurnaan dari PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah walaupun begitu tidak mencabut eksistensi dari PP Nomor 24 Tahun 1997.

Sistem pendaftaran tanah elektronik yang disebutkan diperinci dengan kehadiran Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Penerbitan Dokumen Elektronik. Penerbitan dokumen elektronik dalam kegiatan pendaftaran tanah dimulai melalui permohonan yang diajukan melalui Sistem Elektronik atau Loker Pertanahan. Permohonan diajukan oleh pemohon dengan cara mengisi formulir permohonan dan mengunggah seluruh kelengkapan dokumen persyaratan. Pengajuan permohonan disertai dengan pernyataan mengenai kesesuaian antara dokumen cetak dengan dokumen yang diunggah. Selanjutnya, pemohon akan menyerahkan dokumen cetak ke loket pertanahan setelah permohonan terkonfirmasi oleh Sistem Elektronik. Pada tahapan ini, petugas melakukan verifikasi kesesuaian dokumen cetak dengan dokumen persyaratan yang diunggah melalui sistem elektronik. Jika dinyatakan telah lengkap dan memenuhi persyaratan maka permohonan akan diproses sesuai dengan jenis layanan yang diajukan.

b. Pendaftaran Tanah menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia didorong untuk terus mengalami percepatan dengan tujuan semakin banyak tanah di wilayah NKRI yang dapat terdaftar. Percepatan tersebut dilaksanakan melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang telah ditetapkan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Ketentuan pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Menteri tersebut masih menghadirkan beberapa permasalahan dalam pelaksanaannya sehingga memerlukan penyempurnaan substansi atau materi dengan menyesuaikan pada ketentuan peraturan perundang-undangan pertanahan lainnya agar

terselenggaranya pendaftaran tanah sistematis lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia. Perencanaan;

Penyelenggaraan PTSL dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan atau kegiatan lain seperti Program Sertifikasi massal. Kepala Kantor Pertanahan secara bertahap akan menetapkan lokasi penyebaran target PTSL yang dikonsentrasikan pada beberapa desa/kelurahan dan/atau kecamatan dan pada beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi.

1) Penetapan lokasi;

Penetapan lokasi dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap dalam satu hamparan. Penetapan akan dilakukan dengan ketentuan ketersediaan anggaran, lokasi prioritas, dan pertimbangan kemampuan sumber daya manusia pada masing-masing Kantor Pertanahan. Penetapan lokasi dilampiri dengan peta lokasi dan dibuat dalam bentuk keputusan. Dalam keadaan tertentu, lokasi PTSL dapat diubah dan perubahan penetapan lokasi tersebut dibuat dalam bentuk keputusan Kepala Kantor Pertanahan tentang Perubahan lokasi PTSL. Perubahan tersebut juga wajib dilaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan memberikan alasan perubahan lokasi.

2) Persiapan;

Kepala Kantor Pertanahan melakukan persiapan pelaksanaan kegiatan PTSL dengan menyiapkan:

- a) Sarana dan prasarana pelaksanaan kegiatan PTSL;
- b) Sumber daya manusia;
- c) Kebutuhan transportasi;
- d) Koordinasi dengan aparat pemerintah lainnya; dan
- e) Alokasi anggaran. Setelah lokasi PTSL ditetapkan, Kepala Kantor Pertanahan menyiapkan peta dasar pendaftaran yang berbentuk peta garis atau peta foto. Peta tersebut memuat pemetaan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar haknya.

3) Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;

Kepala Kantor Pertanahan membentuk dan menetapkan Panitia Adjudikasi PTSL dan Satgas, yang dituangkan dalam bentuk keputusan. Dalam kegiatan PTSL, Panitia Adjudikasi mempunyai tugas:

- 4) Penyuluhan; Penyuluhan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan beserta Panitia Adjudikasi PTSL dan Satgas kepada masyarakat dan dapat pula dilakukan kepada Pemerintah Daerah, Instansi terkait, Penegak Hukum dan atau tokoh-tokoh masyarakat.
- 5) Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis; Pengumpulan data fisik dilaksanakan melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang dilaksanakan oleh Satgas Fisik sedangkan pengumpulan data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang dilaksanakan oleh Satgas Yuridis.
- 6) Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak; Panitia Adjudikasi melakukan penelitian data yuridis melalui kegiatan pengumpulan dan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah yang dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis. Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis dan atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan.
- 7) Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya; Data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah akan diumumkan selama jangka pengumuman untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan mengenai pengumuman data fisik dan data yuridis yang bersangkutan. Setelah masa pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis

disahkan oleh Panitia Ajudikasi PTSL yang dibuat dalam bentuk Berita Acara Pengesahan Pengumuman Data fisik dan Data Yuridis.

Permasalahan yang ada dalam Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 ini adalah perbedaan pengaturan waktu pengumuman berkaitan dengan data fisik dan data yuridis antara Pasal 24 ayat (2) Permen ATR/Ka BPN ini dengan Pasal 26 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) Permen ATR/Ka BPN dapat diketahui bahwa jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis ialah selama 14 hari kerja. Sedangkan, dalam Pasal 26 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 diatur bahwa jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis ialah selama 30 hari kerja untuk pendaftaran tanah secara sistematis.

Permen ATR/Ka BPN dalam konsiderannya disebutkan bahwa pembentukan Permen tersebut berdasar dan mengacu pada PP Nomor 24 Tahun 1997. Hal ini berarti Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 diderivasi oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yakni PP Nomor 24 Tahun 1997.²⁷ Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferior* maka seharusnya aturan yang digunakan yaitu ketentuan PP Nomor 24 Tahun 1997 karena kedudukannya yang lebih tinggi dibanding Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018. Namun, praktek dilapangan pengumuman daftar isian yang memuat data fisik dan data yuridis dilaksanakan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari.

3.2 Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kota Palu

Pendaftaran tanah untuk menghasilkan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kota Palu dilalui melalui 3 (tiga) tahapan proses pendaftaran. *Pertama*, Permohonan Pengukuran Dan Pemetaan Kadastral. Pada tahapan ini, terdapat persyaratan dan formulir beserta surat-surat pernyataan yang disediakan oleh BPN untuk kemudian dilengkapi oleh Pemohon yang selanjutnya akan dilakukan pengukuran oleh Panitia Ajudikasi. Hasil akhir dari tahapan ini adalah terbitnya Peta Bidang Tanah. *Kedua*, Permohonan Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak. Penting untuk diketahui bersama bahwa berdasarkan sejarah pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah, kategori tanah yang berada di wilayah Sulteng adalah tanah negara bekas swapraja. Konsep tanah negara bekas swapraja harus dimaknai bahwa seluruh tanah di Provinsi Sulteng tidak dimiliki oleh siapapun kecuali Pemerintah dalam hal ini Negara, karena Negara yang memiliki tanah bekas swapraja ini maka Negara yang memberikan tanah kepada Warga Negara. Oleh karena itu, yang dimohonkan pada pendaftaran tanah di Sulteng adalah Surat Keputusan Pemberian Hak. Hal ini berbeda dengan pendaftaran tanah yang dilakukan misalnya di kepulauan Jawa karena bukan, karena di Jawa diakui adanya bukti kepemilikan tanah seperti Girik ataupun Letter C sehingga pada pendaftaran tanah yang dimohonkan adalah Surat Keputusan Permohonan Penegasan Hak Atas Tanah. Telah diakui bahwa tanah tersebut adalah miliknya sehingga hanya perlu ditegaskan saja haknya kembali oleh BPN. Hasil akhir dari tahapan ini adalah Surat Keputusan Pemberian Hak. *Ketiga*, Pendaftaran Surat Keputusan Hak untuk dicetak Sertifikat Tanah.²⁸

3.3 Sistem Pendaftaran Tanah yang Dapat Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan

PP Nomor 18 Tahun 2021 yang merupakan penyempurnaan dari PP Nomor 24 Tahun 1997 pun tidak memberikan perubahan yang signifikan kearah terwujudnya kepastian hukum dan tertib administrasi pertanahan dalam pendaftaran tanah. Hanya menambahkan pengaturan

²⁷ Restu Adi Putra, Dominikus Rato, dan Dyah Ochtorina, "Kepastian Hukum Pengaturan Publisitas Pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, no. 2 tahun 2021, hlm. 6, <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JIK/article/view/22161> diakses pada tanggal 6 Maret 2024.

²⁸ Hasil Wawancara dengan Rifyal Tahmil, Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kota Palu, pada tanggal 6 Maret 2024 di Palu.

untuk kemudahan pendaftaran tanah melalui suatu sistem elektronik yang penerapannya diserahkan kembali kepada kesiapan Kantor Pertanahan masing-masing. Belum lagi, kehadiran PP Nomor 18 Tahun 2021 hanya disandarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Padahal, sejak dikeluarkannya UUPA sejak tahun 1960 telah menjadi fondasi bagi peraturan-peraturan yang terbit sesudahnya di bidang pertanahan. Oleh karena itu, setiap aturan yang dikeluarkan terkait pertanahan nasional tidak boleh bertentangan dengan UUPA.

Kehadiran Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2021 Tentang PTSL justru semakin menekankan jika memang pendaftaran tanah tidak diarahkan kepada tertib administrasi pertanahan yang dapat memberikan kepastian hukum. PTSL menitikberatkan penerbitan sertipikat tanah pada kuantitas dibandingkan kualitas. Ruh Permen ATR/Ka BPN ditekankan pada percepatan proses pendaftaran tanah sehingga ada semakin banyak sertipikat tanah yang diterbitkan walau kualitas daripada sertipikat tersebut belum terjamin dan dapat menjadi masalah di kemudian hari, padahal sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah yang melandasi berbagai macam perbuatan hukum.

Permasalahan dalam Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 ini adalah perbedaan pengaturan waktu pengumuman berkaitan dengan data fisik dan data yuridis antara Pasal 24 ayat (2) Permen ATR/Ka BPN ini dengan Pasal 26 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997. Permen ATR/Ka BPN dalam konsiderannya disebutkan bahwa pembentukan Permen tersebut berdasar dan mengacu pada PP Nomor 24 Tahun 1997. Hal ini berarti Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 diderivasi oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yakni PP Nomor 24 Tahun 1997. Jika demikian, maka seharusnya Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 tidak boleh bertentangan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Menurut Penulis, dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat kondisi tertib administrasi pertanahan yang tidak terpenuhi. Kondisi yang dimaksud yaitu pada kondisi terdapat mekanisme prosedur/tata cara kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah, namun tetap menjamin kepastian hukum, yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten.

Berdasarkan prinsip-prinsip diatas dapat diketahui bahwa ambiguitas Pasal 18 PP Nomor 24 Tahun 1997 dan pertentangan norma antara Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak memenuhi 4 (empat) prinsip kepastian hukum menurut Lon Fuller tersebut yaitu, *pertama*, peraturan tersebut dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti dan mudah dimengerti, *kedua*, peraturan yang satu dan lainnya tidak boleh bertentangan, *ketiga*, peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh terlalu sering diubah-ubah, *keempat*, harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari. Maka dapat diketahui bahwa terdapat mekanisme prosedur/tata cara kerja pelayanan di bidang pertanahan khususnya pendaftaran tanah yang tidak memberikan kepastian hukum.

IV.PENUTUP

Kesimpulan

Sistem pendaftaran tanah Indonesia yaitu sistem publikasi negatif bertendensi positif belum dapat mewujudkan tertib administrasi pertanahan yang dapat menjamin kepastian hukum. Mekanisme prosedur/tata cara kerja pelayanan di bidang pertanahan khususnya pendaftaran tanah yang sederhana, cepat, dan murah namun tetap menjamin kepastian hukum belum dapat diwujudkan melalui penerapan sistem pendaftaran tanah tersebut di Indonesia. Selain itu, kelemahan sistem publikasi negatif bertendensi positif juga membuka celah hukum dilakukannya penyalahgunaan wewenang oleh oknum-oknum tertentu.

Saran

Sebaiknya dilakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk mengubah kekuatan pembuktian Sertipikat tanah menjadi mutlak untuk menjamin kepastian hukum pemegang hak dan memberikan penegasan aturan hukum dalam tahapan proses pendaftaran tanah terkait penetapan batas-batas bidang tanah. Kata maupun kalimat dalam setiap pasal dan ayat harus dibuat secara jelas agar tidak menimbulkan ambiguitas yang dapat meningkatkan kemungkinan terjadinya sengketa pertanahan. Selain itu, revisi juga diperlukan untuk aturan yang saling bertentangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*. Makassar: Identitas Universitas Hasanuddin, 2013.
- Bachsan Mustafa. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*, Alumni, Bandung, 1993.
- Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian Teoritik*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- E. Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986.
- H. Nandang Alamsyah Deliarnoor, *Administrasi Pertanahan (Edisi 3 (Modul 1))*, Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2014.
- I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah (Revisi)*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Press, 2014.
- Jawade Hafidz Arsyad. *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa, 2012.
- J. Van Apeldorn, dalam Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawuran Kerangka Berfikir*, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, London: McGraw Hill; Yale University Press, London, 1964.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. 2017.
- Muhammad Yamin Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: Mandar Maju, 2010.
- Panduan Penulisan Tugas Akhir*. Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, 2020.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi, ctk. Kelima belas. Jakarta: Kencana. 2021.
- Philipus M. Hadjon et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Philipus M. Hadjon et al. *Hukum administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.
- Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta, 1981.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696).

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6630).

C. Sumber Lain

Abdi Mirzaqon dan Dr. Budi Purwoko, “Studi Kepustakaan Mengenai Landasan Teori dan Praktik Konseling *Expressive Writing*,” *Jurnal BK UNESA*, no 1 tahun 2018, hlm. 8, <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/jurnal-bk-unesa/article/view/22037> diakses pada tanggal 8 Februari 2024.

Ana Silviana, *Seminar Pertanahan Komparasi Sistem Publikasi Positif dan Negatif Dalam Pendaftaran Tanah Recht Kadaster*, Semarang, 2010.

Androvaga Renandra Tetama, “Politik Hukum Pendaftaran Tanah Elektronik Pasca Undang-Undang Cipta Kerja”, *Tunas Agraria*, no. 1 tahun 2023, hlm. 34, <https://jurnaltunasagraria.stpn.ac.id/index.php/JTA/article/view/201> diakses pada 6 Maret 2024.

Arie Lestario dan Erlina, “Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak atas Tanah di Indonesia”, *Notary Law Jurnal*, no. 1 tahun 2022, hlm. 4, <https://notarylaw.journal.ulm.ac.id/index.php/nolaj/article/view/1> diakses pada 22 Februari 2024.

Awaluddin, “Hukum Sebagai Suatu Sistem (Perbandingan Sistem Konstitusi di Negara Inggris dan Turki),” *Jurnal Aktualita*, no.3 tahun 2011, hlm. 1, <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/AKTUALITA/article/view/2485/1628> diakses pada tanggal 12 Februari 2024.

Darwis Anatami, “Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertipikat Ganda Atas Sebidang Tanah,” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, no.1 tahun 2017. <https://www.ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/88> diakses pada tanggal 1 Oktober 2023.

Desiana Wahyuningsih, “Sekilas Mengenal Aplikasi Sentuh Tanahku”, KPKNL Metro, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-metro/baca-artikel/12931/Sekilas-Mengenal-Aplikasi-Sentuh-Tanahku.html> diakses pada tanggal 7 Maret 2024.

Emir Yanwardhana, “Menteri ATR: Ada 8.000 Kasus Sengketa Tanah!”, CNBC Indonesia, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220224160041-4-318095/menteri-atr-ada-8000-kasus-sengketa-tanah> diakses pada 22 Februari 2024.

Endang Pandamdari, “Tinjauan Yuridis Klaster Pertanahan Pada Undang-Undang Cipta Kerja Pasca Berlakunya Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020”, *Hukum Pidana dan Pembangunan Hukum*, no. 2 tahun 2022, hlm. 20, <https://ejournal.trisakti.ac.id/index.php/hpph/article/view/14767> diakses pada tanggal 6 Maret 2024.