

# Kepastian Hukum Pengaturan Publisitas Pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Restu Adi Putra

*University of Jember Indonesia*

Dominikus Rato

*University of Jember Indonesia*

Dyah Ochtorina Susanti

*University of Jember Indonesia*

## ABSTRACT

The Publicity Principle in the Complete Systematic Land Registration Program is the principle that provides juridical data about who is the subject of their rights, what are the names of their rights, and how are their transitions and encumbrances taking place. The principle of publicity in PTSL regulated by article 24 paragraph (2) Permen. ATR/Ka. BPN Number 6 Tahun 2018 governs announcement of physical data and juridical data is four 14 working days. This is different from the time provisions for the announcement of physical data and juridical data governed by article 26 paragraph (1) PP. Number 24 tahun 1997 regulating the period off announcement of physical and juridical data is 30 working days. The formulation of the problem in this thesis paper consists of three problem formulations. First, is the Publicity Principle in the Complete Systematic Land Registration Program in accordance with the Principle of Legal Certainly at Land Registration in Indonesia, second How the legal remedies of the Certificate from the Registraton Program Compleete Systematic Land, third What are future arrangements for the Systematic Complete Land Registration Program to ensure legal certainly of land rights in Indonesia. The methodology used in writing this thessis is the statute approach, the conceptual approach, and the historical approach. The Publicity Principle of the PTSL program which is regulated differently from PP Number 24 of 1997 provides space for legal uncertainly in the community. This is because the community as seekers of guarantee of land rights can be disadvantaged by reducing the time for submitting anobjection in the PTSL program for 14 working days which PP Number 24 of 1997 is set for 30 days. If it is examined with the basic legal principle, namely the principle of *lex superior derogat lex inferior*, there is also a clear devitation from this principle. Legal uncertainly on the principle of publicity is even clearer if it is reviewed based on the principles of legal certainly that must be contained for a certain rule. There are some elements which cannot be fulfilled by Permen ATR/Ka. BPN Number 8 of 2018 so that in daily practice in society still problems can be found in this publicity principle. The conclusion of this paper is first, the principle of publicity of the PTSL program does not meet the principle of legal certainly. Second, there are two legal actions that can be dealt with by the public if they have objections due to the issuance of the PTSL certifiavcate. Third, the Government needs to synchronize/ harmonize Permen ATR/Ka. BPN number 6 of 2018 in order to guarantee legal certainly to holders of land rights.

**KEYWORDS:** Legal Certainly, Principle of Publicity, PTSL Program.



Copyright © 2022 by Author(s)

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

## HOW TO CITE:

Putra, Restu Adi et al. "Kepastian Hukum Pengaturan Publisitas Pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)" (2021) 2:2 Jurnal Ilmu Kenotariatan 01-13. DOI: <<https://doi.org/10.19184/jik.v2i2.22161>>

## I. PENDAHULUAN

Tanah merupakan hal yang esensial dan merupakan faktor penting yang sulit dilepaskan dari kehidupan sehari-hari. Tanah memiliki banyak manfaat baik dari sisi ekonomi, budaya, maupun secara sosial. Guna mencegah dan mengatasi segala problematika pertanahan yang terus berkembang, maka Pemerintah hadir dengan menjamin kepastian hukum melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA). Kepastian Hukum yang dimaksud ialah pemberian kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah yang ada di Indonesia. Kepastian Hukum tersebut dapat terpenuhi apabila telah memenuhi 2 (dua) aspek yakni :<sup>1</sup>

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Guna mewujudkan kepastian hukum dalam bidang perdatanahan selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (1) mengatur dan memerintahkan pemerintah melakukan kegiatan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Pengaturan tentang Pendaftaran Tanah tersebut selanjutnya diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah. Sebagai amanat dari Pasal 19 ayat (1) tersebut, selanjutnya diaturlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (selanjutnya ditulis PP Nomor 24 Tahun 1997). Maksud dari hadirnya PP Nomor 24 tahun 1997 tersebut menurut Maria S. Sumardjono<sup>2</sup> dilatarbelakangi oleh semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Salah satu hal yang esensial yang diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 ialah berkaitan dengan pengertian pendaftaran tanah. Pengertian pendaftaran menurut Pasal 1 PP Nomor 24 tahun 1997 ialah :

“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 hanya bagi-bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”

Lebih lanjut pada Pasal 2 PP Nomor 24 tahun 1997 diatur asas-asas yang harus dipenuhi dalam suatu pendaftaran tanah yang meliputi : asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir, dan asas terbuka. Selain asas tersebut menurut Sudikno Mertokusumo terdapat dua asas dalam pendaftaran tanah yaitu :<sup>3</sup> asas *Specialiet*, asas *Openbaarheid*. Asas-asas ini yang harus ada dalam kegiatan pendaftaran tanah yang meliputi :<sup>4</sup>

1. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali, yang meliputi :

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Universitas Trisakti : 2018), hlm. 69.

<sup>2</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Prenamedia Group : 2012), hlm. 282. (selanjutnya disebut Urip Santoso I

<sup>3</sup> Ibid, hlm. 290-293.

<sup>4</sup> Aries S Hutagalung dkk, *Hukum Pertanahan*, (Denpasar : Pustaka Larasan : 2012), hlm. 238

- a. Pendaftaran Tanah Sistematis, yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah secara serentak meliputi wilayah satu atau sebagian wilayah desa atau kelurahan.
  - b. Pendaftaran tanah Sporadik, yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan berdasarkan inisiatif pemilik bidang tanah secara indungun hak atas tanah perorangan atau secara bersama-sama atau secara masal.
2. Pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah ialah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Berdasar hasil penjabaran pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat diketahui bahwa tujuan paling esensial yang dapata diketahui ialah terbitnya sertipikat sebagai tanda bukti hak yang menjamin adanya kepastian hukum. Tujuan diterbitkannya sertipikat dalam suatu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya merupakan pemegang hak yang sah. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah.<sup>5</sup>

Dinamika yang terus berkembang berkaitan dengan pendaftaran tanah, menjadikan Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN yang mempunyai kewenangan melakukan suatu pendaftaran tanah melakukan berbagai inovasi-inovasi dan mengeluarkan program untuk mempercepat Pendaftaran tanah di Indonesia. Program terbaru dari Kementerian ATR/BPN ialah Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap. Program ini mempunyai tujuan utama yakni memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Selanjutnya ditulis Permen ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018) 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 data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk pendaftarannya.

Guna mewujudkan adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Negara Kesatuan Reupblik Indonesia serta mengurangi adanya sengketa yang terjadi dalam program PTSL, Kementerian ATR/BPN terus melakukan upaya-upaya menyempurnakan berbagai perangkat peraturan yang jelas dan lengkap. Perangkat hukum yang jelas dan lengkap telah tertuang di dalam suatu regulasi, petunjuk teknis, maupun surat edaran sebagai sarana pelaksanaan program PTSL. Secara normatif pemerintah terus melakukan penyempurnaan landasan hukum PTSL dimulai dengan Permen ATR/Ka. BPN Nomor.35 Tahun 2016 yang diubah ke

---

<sup>5</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Prenamedia Group : 2010), hlm. 261. (selanjutnya disebut Urip Santoso II)

dalam Permen ATR/Ka. BPN Nomor. 1 Tahun 2017 dan disempurnakan kembali dengan Permen ATR/Ka. BPN Nomor. 12 Tahun 2017 yang diubah kembali ke Permen ATR/Ka. BPN Nomor. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Salah satu legal isu yang menarik untuk dicermati dan dikaji pada program PTSL ini ialah berkaitan asas publisitas. Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama haknya, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka dan dapat diketahui oleh masyarakat umum.<sup>6</sup> Asas publisitas pada program ini mempunyai perbedaan pengaturan antara Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Perbedaan asas Publisitas yang dimaksud disini ialah adanya perbedaan waktu pengumuman data fisik dan data yuridis dari kedua peraturan tersebut.

Berdasar penjelasan tabel diatas dapat diketahui bahwa Pasal 24 ayat (2) Permen. ATR/Ka. BPN Nomor. 6 Tahun 2018 ayat (2) mengatur waktu pengumuman data fisik dan data yuridis yang diatur peraturan menteri tersebut ialah selama 14 (empat belas) hari kerja. Hal ini berbeda dengan ketentuan waktu pengumuman data fisik dan data yuridis yang diatur oleh Pasal 26 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur bahwa jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis yang dikehendaki ialah selama jangka waktu 30 (tiga puluh) hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis. Perbedaan pengaturan tersebut memberikan ruang potensi masalah dikemudian hari, karena pada dasarnya peraturan yang lebih rendah tidak boleh dengan asas (*lex superior derogate lex inferior*). Selain itu, hal ini bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau lebih dikenal menunjukkan adanya ketidakharmonisan dalam peraturan perundangan di bidang pertanahan di Indonesia, terlebih lagi perihal waktu pengumuman data fisik dan data yuridis merupakan hal yang esensial yang apabila diatur berbeda justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Berdasar uraian diatas dapat dipahami bahwa telah terjadi perbedaan penentuan batas waktu pengumuman data fisik dan data yuridis antara Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap yang menimbulkan adanya ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Terkait dengan hal tersebut tesis ini ingin mengkaji dan menganalisis permasalahan tersebut dengan judul “Kepastian Hukum Asas Publisitas Pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”

Berdasarkan latar belakang di atas, ditetapkan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pengaturan Publisitas pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah sesuai dengan Asas Kepastian Hukum pada Pendaftaran Tanah di Indonesia ?
2. Bagaimana upaya hukum para pihak yang dirugikan akibat penerbitan Sertipikat dari Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ?
3. Bagaimana pengaturan kedepan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) agar menjamin kepastian hukum terhadap hak atas tanah di Indonesia ?

---

<sup>6</sup> Urip Santoso II, Op.cit, hlm. 17.

## II. KESUSAIAAN ASAS PUBLISITAS PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DENGAN ASAS KEPASTIAN HUKUM

### *A. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan program prioritas nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN. Program ini lahir karena kurangnya jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah di Indonesia, yang membuat Pemerintah terus melakukan inovasi-inovasi di bidang pendaftaran tanah. Guna menjamin kepastian hukum serta menghindari adanya sengketa dikemudian hari Kementerian ATR/BPN telah Guna menjamin kepastian hukum serta menghindari adanya sengketa dikemudian hari Kementerian ATR/BPN telah menyiapkan berbagai perangkat seperti regulasi atau payung hukum, sarana dan prasarana, sumber daya manusia, maupun sumber pembiayaan kegiatan. Payung hukum program PTSL ini ialah Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor ATR/Ka. BPN Nomor 35 Tahun 2016 yang diubah ke dalam Permen ATR/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 2017 dan disempurnakan kembali dengan Permen ATR/Ka. BPN Nomor 12 tahun 2017 yang diubah kembali ke Permen ATR/Ka. BPN Nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menurut Pasal 1 Permen ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 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 data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Berdasar maksud dan tujuan yang terdapat pada konsideran Permen ATR?kKa. BPN Nomor 6 Tahun 2018 dapat diketahui bahwa maksud dari program PTSL pada dasarnya hadir dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mengendalikan konflik dalam bidang pertanahan dalam masyarakat. Guna memaksimalkann program tersebut dalam Permen ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 juga turut diatur ruang lingkup PTSL secara rigid dan lengkap. ruang lingkup tersebut terdiri atas :Penhyelenggaraan PTSL, Pelaksanaan PTSL, Penyelesaian PTSL, dan Pembiayaan. Berdasar penjabaran ruang lingkup tersebut dapat diketahui bahwa Program PTSL mempunyai ruang lingkup yang sudah diatur secara sistematis. Hal tersebut dapat diketahui dengan tahapan-tahapan yang tersusun secara lengkap mulai dari tahap penyelenggaraan hingga penyelesaian kegiatan PTSL serta dengan sumber pembiayaan yang jelas sumber anggarannya.

### *B. Kepastian Hukum Pengaturan Publisitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*

Pendaftaran Tanah merupakan salah satu kewajiban Pemerintah dibidang pertanahan guna menjamin kepastian hukum hak atas tanah bagi Masyarakat di seluruh wilayah Negara

Republik Indonesia. Guna mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah tersebut salah satu program yang dilakukan pemerintah ialah program PTSL. Akan tetapi dalam pelaksanaannya terdapat berbagai permasalahan maupun hambatan yang terjadi.

Salah satu permasalahan yang dihadapi ialah berkaitan dengan perbedaan pengaturan waktu pengumuman berkaitan dengan data fisik maupun data yuridis bidang tanah antara Pemen. ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal inilah yang menimbulkan permasalahan berkaitan dengan asas publisitas berkaitan pengumuman data fisik dan data yuridis. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Permen. ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 dapat diketahui bahwa jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis ialah selama 14 hari kerja. Sedangkan di dalam 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 Nomor 6 Tahun 2018 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. Selain diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi di atasnya, Permen ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 juga lahir berdasarkan diskresi yang dilakukan oleh presiden. Hal ini dapat dilihat dari lahirnya Intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh Wilayah Republik Indonesia. Kandungan isi dari Pemen tersebut pada intinya memerintahkan dilakukannya percepatan pendaftaran tanah, karena program PTSL telah masuk dalam program strategis nasional sebagai wujud dari visi dan misi presiden.

Diskresi merupakan pengambilan suatu keputusan yang cepat, tepat, dan berfaedah terhadap sesuatu yang belum diatur oleh hukum atau aturannya tidak jelas (*normanya kabur, vagenormen*).<sup>7</sup> Diskresi diambil karena adanya kekosongan ataupun peraturannya tidak jelas, namun dalam tindakannya, bentuk keputusan diskresi harus tetap dibingkai oleh hukum.<sup>8</sup> Berdasarkan pengertian diskresi di atas dapat diketahui bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang saja, karena masing-masing pejabat mempunyai kewenangan yang berbeda-beda, sesuai dengan instansi yang mereka jabat.<sup>9</sup>

Permasalahan yang menarik dikaji ialah berkaitan dengan perbedaan pengaturan jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis. Hal ini menyangkut berkaitan dengan asas publisitas. Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama haknya, setarabagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka dan dapat diketahui oleh masyarakat umum. Asas publisitas pada program ini mempunyai perbedaan antara Permen Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Pasal 24 ayat (2) Permen Nomor 6 Tahun 2018 menyatakan bahwa:

“untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan formulir pengumuman data

<sup>7</sup> Ridwan, *Diskresi (freies Ermessen) Oleh Pejabat Pemerintah Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan, dan Kecermatan dalam Penggunaannya*, (Jurnal Media Hukum, Volume 16 Nomor 3, Desember 2009), hlm. 439.

<sup>8</sup> Muhtar Said, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : Thafa Media : 2019), hlm. 37.

<sup>9</sup> Ibid, hlm. 39.

fisik dan data yuridis selama 14 (empat belas) hari kalender di Kantor Panitia Adjudifikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan.”

Pasal 26 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa :

“Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) beserta bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan”

Pertentangan pengaturan yang diakibatkan perbedaan pengaturan waktu pengumuman data fisik dan data yuridis antara Permen ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 dengan PP Nomor 24 Tahun 1997, apabila ditinjau dari asas-asas perundang-undangan menarik untuk dikaji dan diteliti. Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentukan peraturan perundang undangan. Dimana asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth*, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum, dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakatnya.<sup>10</sup> Lebih lanjut Sudikno Mertokusumo<sup>11</sup> membagi asas-asas hukum menjadi dua yaitu asas hukum formal yang berhubungan dengan “bagaimananya” suatu peraturan, dan asas hukum materiel yang berhubungan dengan “apanya” suatu peraturan. Van der Viles<sup>12</sup> selanjutnya memberikan rekomendasi saran asas-asas formal dan materiel bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain asas formal dan materiel di atas, yang memang harus termuat di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan bersifat inheren secara teknis pembuatan, tetapi juga suatu peraturan perundang-undangan harus eksplisit memuat asas-asas yang lain. Asas yang dimaksud dalam pembuatan perundang-undangan secara eksplisit, ialah karena memang asas tersebut merupakan asas hukum yang bias memberikan pedoman dan pengertian di dalam peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup> Asas- asas peraturan perundang-undangan yang dimaksud ialah :<sup>14</sup>

1. Undang-Undang tidak berlaku surut.
2. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa.
3. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama.
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu.
5. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-Undang sebagai suatu asas *welvarstaat*

Ketidaksesuaian waktu pengumuman data fisik dan data yuridis tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Menurut Professor Avila<sup>15</sup> hukum dapat dianggap ‘pasti’ asalkan (a) dapat diketahui dan dimengerti, (b) andal, dan (c) dapat

<sup>10</sup> Soimin, Op. cit, hlm. 29.

<sup>11</sup> Ibid., hlm. 31.

<sup>12</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta : Sinar Grafika : 2018), hlm. 23

<sup>13</sup> Ibid, hlm. 33.

<sup>14</sup> CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jalarta : Balai Pustaka : 2019), hlm.155.

<sup>15</sup> Humberto Avila, *Law and philosophy Library Volume 114 – Certainty of Law*, hlm. 6

dihitung. Guna mewujudkan tujuan hukum tersebut agar dapat dicapai, maka diperlukan kaedah hukum yang tegas, jelas dan tidak berdwivarti, diterapkan secara konsisten, dan dipertahankan secara pasti yang disebut kepastian hukum.<sup>16</sup>

Lebih lanjut menurut Lon Fuller<sup>17</sup>, menyebutkan bahwa di dalam kepastian hukum (*legal certainty*) terdapat moralitas yang wajib dipenuhi guna dapat menjamin adanya kepastian hukum. Lon Fuller<sup>18</sup> membagi moralitas hukum menjadi dua jenis moralitas hukum. Moralitas yang pertama ialah moralitas eksternal (*external morality of law*) yang menyangkut masalah yang terkait isu-isu keadilan, hak-hak asasi manusia, solidaritas, dan empati kaum tertindas. Sedangkan moralitas internal (*the internal morality of law*) mengemukakan pandangannya tentang kepastian hukum dengan mengemukakan 8 (delapan) prinsip kepastian hukum yaitu :<sup>19</sup>

1. Suatu sistem hukum harus mengandung aturan-aturan standart dan tidak boleh memuat atau terdiri atas putusan-putusan ad hock.
2. Aturan yang telah dibuat harus diumumkan agar orang mengetahui norma-norma tersebut, serta dapat digunakan sebagai pedoman hidup.
3. Tidak boleh ada aturan yang berlaku surut, sebab membolehkan aturan berlaku surut akan merusak integritas aturan yang ditujukan untuk berlaku pada waktu yang akan datang.
4. Sebuah aturan harus dibuat dan harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti atau mudah dimengerti.
5. Suatu sistem hukum tidak boleh mengandung aturan-aturan tyang kontradiksi satu sama lain.
6. Aturan-aturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah aturan, karena akan menyebabkan orang kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan perilaku pelaksanaannya sehari-hari atau penegakannya dalam kasus nyata.

Berdasarkan prinsip-prinsip atau unsur-unsur kepastian hukum diatas dapat diketahui bahwa pengumuman data fisik dan data yuridis tidak memenuhi 3 aspek suatu sistem tidak boleh mengandung aturan-aturan yang kontradiksi satu sama lain, *kedua*, suatu sistem tidak boleh ada kebiasaan untuk sering-sering mengubah-ubah aturan, dan *ketiga*, harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

### III. UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA PARA PIHAK YANG DIRUGIKAN AKIBAT PENERBITAN SERTIPIKAT PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)

---

<sup>16</sup> Dominikus Rato, Op.cit, hlm. 162

<sup>17</sup> Yovita A Mangesti & Bernard L. Tanya, Op.cit. Hlm. 36.

<sup>18</sup> Ibid, hlm. 36.

<sup>19</sup> Ibid, hlm. 36.

### A. Upaya Penyelesaian Sengketa Permasalahan Pertanahan Diluar Pengadilan (Non Litigasi)

Salah satu fenomena sengketa yang sering terjadi ialah berkaitan dengan sengketa di bidang pertanahan. Sengketa Pertanahan atau *land dispute* dapat dirumuskan sebagai pertikaian atau perselisihan yang menjadi (hak) tanah sebagai objek persengketaan. Berdasar perumusan makna sengketa tersebut dapat diketahui bahwa sengketa sebagaimana diuraikan diatas dapat diketahui bahwa suatu sengketa akan terjadi manakala ada dua kepentingan yang saling berbenturan yang tidak dapat disatukan.

Tata cara penyelesaian sengketa pertanahan telah diatur secara rinci dan konkrit diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan. Berdasar ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa penanganan sengketa pertanahan lazimnya diselenggarakan dengan mekanisme sebagai berikut :

1. Pengaduan
2. Penelitian
3. Pencegahan Mutasi
4. Musyawarah
5. Penyelesaian melalui Pengadilan

Berdasar uraian penjelasan peraturan diatas, dapat diketahui bahwa upaya hukum penyelesaian sengketa di bidang pertanahan dapat dilakukan dengan dua cara. Kedua cara tersebut ialah melalui penyelesaian sengketa diluar pengadilan (*non litigasi*) dan penyelesaian sengketa di dalam pengadilan (*litigasi*).

Penyelesaian sengketa diluar pengadilan atau lazimnya disebut dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa merupakan kehendak bebas yang teratur dari pihak-pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan pilihannya diluar Hakikat Negara.<sup>20</sup> Pranata Penyelesaian Sengketa Alternatif pada dasarnya merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang bersengketa. Sebagai konsekuensi dari kesepakatan para pihak yang bersengketa tersebut, Alternatif Penyelesaian Sengketa bersifat sukarela, dan karenanya tidak dapat dipaksakan oleh salah satu pihak kepada pihak lainnya yang bersengketa. Walau demikian sebagai suatu bentuk perjanjian (Alternatif Penyelesaian Sengketa), kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui forum di luar pengadilan harus ditaati oleh para pihak.<sup>21</sup>

### B. Upaya Penyelesaian Sengketa Permasalahan Pertanahan Melalui Pengadilan (Litigasi)

Upaya hukum penyelesaian permasalahan pertanahan selain dilakukan melalui upaya diluar Pengadilan (*non litigasi*) juga dapat dilakukan melalui upaya hukum melalui Pengadilan (*litigasi*). Upaya litigasi biasanya dilakukan apabila upaya litigasi melalui mediasi dan musyawarah mengalami kendala sehingga tidak menemukan penyelesaian. Upaya litigasi juga dapat timbul dikarenakan dalam permasalahan sengketa pertanahan yang dihadapi terdapat masalah-masalah prinsipal yang harus diselesaikan oleh instansi lain yang

<sup>20</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta : Fikahati Aneska : 2002), hlm. 16

<sup>21</sup> Nia kurniawati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan*, (Bandung : Refika Aditama : 2016), hlm. 185.

berwenang, seperti Pengadilan, maka kepada pihak yang bersangkutan disarankan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi lewat Pengadilan yang berwenang.

Proses penanganan perkara melalui jalur litigasi dalam permasalahan pertanahan dapat dilaksanakan dalam poses perkara lewat Peradilan Perdata pada Pengadilan Negeri atau dalam proses Tata Usaha Negara melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Lebih lanjut penyelesaian permasalahan di bidang pertanahan secara spesifik diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Penyelesaian sengketa pertanahan yang pertama ialah melalui Pengadilan Negeri. Objek perkara yang diajukan ialah hak-hak atau kepentingan-kepentingan masyarakat yang merasa dirugikan. Para pihak yang merasa dirugikan terlebih dahulu harus membuat dan mengajukan gugatan. Setelah ada gugatan maka Majelis Hakim Pengadilan Negeri akan memeriksa gugatan tersebut, apabila gugatan tersebut sudah sesuai dan dapat diterima, maka hukum acara akan dilaksanakan. Selanjutnya, Majelis Hakim akan memerintahkan kepada para pihak untuk menghadiri proses persidangan. Namun sebelum dilaksanakannya proses persidangan, Majelis hakim akan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk melakukan proses mediasi sebagai upaya perdamaian antar pihak. Setelah proses mediasi tidak menemukan titik temu, proses beracara di persidangan dilanjutkan dengan Jawaban. Pihak yang membuat jawaban adalah pihak tergugat. Jawaban tersebut diajukan bertujuan untuk menjawab gugatan dari penggugat. Setelah jawaban diajukan proses selanjutnya yang dilakukan ialah replik. Replik yaitu jawaban penggugat dalam hal baik tertulis maupun juga lisan terhadap jawaban tergugat atas gugatannya. Replik digunakan penggugat untuk menguatkan gugatannya tersebut, dengan cara mematahkan berbagai alasan dalam penolakan yang dikemukakan tergugat di dalam jawabannya. Setelah Replik disampaikan proses selanjutnya ialah Duplik yang merupakan jawaban tergugat terhadap Replik yang disampaikan oleh Penggugat. Setelah tahapan pemeriksaan selesai, selanjutnya Majelis Hakim akan mengkaji dari keseluruhan proses peradilan yang terjadi, kemudian Majelis Hakim akan menuangkan hasil pemikiran berdasar fakta di persidangan dalam bentuk putusan.

Tahapan yang pertama dilakukan dalam penyelesaian sengketa pertanahan di PTUN Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan. Objek sengketa pada Pengadilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

### *C. Pengaturan Kedepan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk*

#### *Menjamin Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia*

Peraturan perundang-undang di suatu negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di negara tersebut. Sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara. Oleh karenanya peraturan perundangan-undangan

tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum Negara tersebut.<sup>22</sup> Seiring dengan berjalannya waktu kebutuhan tentang peraturan perundang-undangan yang harmonis dan terintegrasi menjadi sangat diperlukan untuk mewujudkan ketertiban, menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan terintegrasi, diperlukan untuk mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung tata pemerintahan yang baik. Regulasi pertauran pendaftaran tanah dalam hal ini Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 harus bisa selaras dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu yang sama dan dalam ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi disharmonisasi hukum di dalamnya. Salah satu yang menjadi isu hukum menarik ialah berkaitan dengan perbedaan pengaturan waktu pengumuman data fisik dan data yuridis antara Pemen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 dengan PP Nomor 24 tahun 1997. Perbedaan ini yang dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum di dalam masyarakat. Ketidakpastian hukum tersebut mendorong pemerintah untuk cepat mengambil kebijakan politik hukum kedepan untuk mengatasi dinamika dimasyarakat agar ke depan tujuan hukum dalam masyarakat dapat dijalankan dengan baik.

Kusnu Goesniadhie. S memaknai harmonisasi sebagai “Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan, diantara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem. Pendekatan harmonisasi hukum dapat dilakukan dengan berbagai metode diantaranya :<sup>23</sup>

- a. Harmonisasi hukum mengacu pada peraturan perundang-undangan.
- b. Harmonisasi hukum mengacu Ruang lingkup ;
- c. Harmonisasi hukum mengacu keterpaduan kelembagaan ;
- d. Harmonisasi hukum mengacu kodifikasi dan unifikasi ;

Pendekatan harmonisasi hukum yang cocok diterapkan dalam perbedaan pengaturan waktu data fisik dan data yuridis antara Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 ialah pendekatan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>24</sup>

Selain dengan pengharmonisasian hukum antara Peraturan Menteri dan Peraturan Pemerintah, pemerintah kedepan juga perlu melakukan upaya pengkajian dan penelitian untuk kedepan mengubah peraturan menteri tersebut ke dalam suatu peraturan pemerintah agar memiliki kedudukan hierarki yang lebih tinggi dapat memiliki kedudukan yang sederajat dengan PP Nomor 24 tahun 1997.

---

<sup>22</sup> Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Diktat Biro Perundang-Undangan Sekretaris Negara, Jakarta : 2009, hlm. 1.

<sup>23</sup> Ibid, hlm. 14.

<sup>24</sup> Ibid, hlm. 13.

#### IV. KESIMPULAN

Pengaturan publisitas pada PTSL tidak memenuhi asas-asas kepastian hukum. Hal ini dikarenakan tidak terpenuhinya tiga dari delapan asas fundamental yang harus ada dalam suatu tataran kepastian hukum. Asas-asas yang tidak terpenuhi dalam Program PTSL yaitu yang *pertama*, suatu sistem tidak boleh mengandung aturan-aturan yang kontradiksi satu sama lain, *kedua*, suatu sistem tidak boleh ada kebiasaan untuk sering-sering mengubah-ubah aturan, dan *ketiga*, harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari atau penegakannya sehari-hari.

Terdapat 2 (dua) upaya hukum yang dapat dilakukan para pihak yang dirugikan akibat dari penerbitan sertipikat PTSL. Upaya pertama ialah melalui upaya hukum non litigasi sebagai langkah awal penyelesaian sengketa para pihak. Apabila para pihak belum bisa menyelesaikan sengketa yang terjadi maka terdapat upaya kedua yakni penyelesaian sengketa diluar pengadilan atau upaya hukum litigasi sebagai pemutus akhir penyelesaian sengketa yang terjadi. Upaya litigasi yang diambil dapat diambil melalui dua Peradilan yang berwenang menangani sengketa pertanahan, yakni Pengadilan Negeri apabila berkaitan dengan hak-hak keperdataan dalam masalah pertanahan atau melalui Pengadilan Tata Usaha Negara apabila sengketa yang timbul akibat adanya suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Pemerintah sebagai Perumus peraturan perundang-undangan kedepan perlu melakukan langkah-langkah suatu sinkronisasi ataupun harmonisasi antara PP Nomor 24 tahun 1997 dengan Permen ATR/Ka. BPN Nomor 6 tahun 2018 agar memenuhi syarat formal kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ada di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Redi, *Hukum Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan*, 2018, Jakarta : Sinar Grafika.

Aries S Hutagalung dkk, 2012 *Hukum Pertanahan*, Denpasar : Pustaka Larasan.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 2018, Jakarta : Universitas Trisakti.

CST Kansil, 2019, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Balai Pustaka .

Dominikus Rato, *Pengantar Filsafat Hukum*, 2017, Yogyakarta : Laksbang.

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt581327c457099/alur-penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara>, hlm, hlm. 1, diakses pada tanggal 16 Januari 2020

Humberto Avila, *Law and philosophy Library Volume 114 – Certainty of Law*

Maria Farida Indarti Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta : Kanisius.

Muhtar Said, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, 2019, Yogyakarta : Thafa Media.

Nia kurniawati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan*, 2016, Bandung : Refika Aditama.

Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2013, Jakarta : Kencana Prenada Media Group.

Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, 2016, Jakarta : Fikahati Aneska.

Ridwan, *Diskresi (freies Ermessen) Oleh Pejabat Pemerintah Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan, dan Kecermatan dalam Penggunaanya*, (Jurnal Media Hukum, Volume 16 Nomor 3, Desember 2009), hlm. 439.

Setio Spto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 2009, Diktat Biro Perundang-Undangan Sekretaris Negara, Jakarta.

Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Indonesia*, 2010, Yogyakarta : UII Press.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Urip Santoso, *Hukum Agraria*, 2012, Jakarta : Prenamedia Group.

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, 2010, Jakarta : Prenamedia Group

Yovita A. Mangesti & Bernard L.Tanya, *Moralitas Hukum*, 2014, Yogyakarta : Genta Publishing : 2014.