

Analisis Pengaturan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Upaya Percepatan Reforma Agraria

Aditya Nurahmani,¹ dan Mohammad Robi Rismansyah²

Abstrak

Program Nawacita yang diprakarsai oleh Presiden Jokowi memiliki niat yang baik untuk mewujudkan percepatan Reforma Agraria, untuk mengatasi semua permasalahan tentang Pertanahan, salah satunya adalah Program Legalisasi Hak atas Tanah, untuk mewujudkan kepastian hukum dan meminimalisir terjadinya konflik agraria. Salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah untuk melaksanakan Percepatan Reforma Agraria dimanifestasikan dengan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diharapkan dapat menjawab permasalahan diatas. Terkait dengan PTSL, perlu dikaji bentuk peraturannya, sehingga melalui program ini, tujuan percepatan reformasi agraria dapat tercapai, serta upaya hukum yang dapat dilakukan pada pengumuman data fisik dan data yuridis dalam membuktikan kepemilikan tanah oleh panitia adjudikasi dalam proses PTSL. Dengan menggunakan metode yuridis normatif penulis melihat bahwa program PTSL mampu melakukan perubahan besar dalam memberikan jaminan kepastian hukum terhadap penguasaan dan pemilikan bidang tanah masyarakat secara besar-besaran. Selanjutnya program PTSL diharapkan mampu mengakomodir warga negara yang merasa tidak puas dengan pengumuman data fisik dan data yuridis dalam pembuktian pemilikan tanah oleh panitia adjudikasi melalui mekanisme upaya administrasi dan gugatan.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Reforma Agraria, Upaya Hukum.

Analysis of Complete Systematic Land Registration Policy as an Effort to Accelerate Agrarian Reform

Abstract

The Nawacita Program initiated by President Jokowi has good intentions to realize the acceleration of the Agrarian Reform to address all issues related to land, and one of them is about Land Rights Legalization Program, to realize legal certainty and minimize the occurrence of agrarian conflicts. One of the efforts has been made by the Government to implement the Acceleration of Agrarian Reform is manifested in the Complete Systematic Land Registration Program (PTSL) which is expected to answer the above problem. Regarding PTSL, it is necessary to study the form of regulations, so that through this program the purpose of accelerating Agrarian Reform can be achieved, as well as legal efforts that can be made on the announcement of physical and juridical data in proving land ownership by the adjudication committee in the PTSL process. By using normative juridical method, the authors conclude that PTSL is able to make major changes in providing legal certainty of land ownership and large-scale community ownership. Furthermore, the PTSL program is expected to accommodate residents who are dissatisfied with the announcement of physical and juridical data in proving land ownership by the adjudication committee through administrative and Lawsuits.

Keywords: *Legal Certainty, Systemic Complete Land Registration Program, Agrarian Reform, Legal effort.*

¹ Penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran. Penulis dapat dihubungi melalui adityanurahmani98@gmail.com

² Penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran. Penulis dapat dihubungi melalui mr.rismansyah08@gmail.com

A. Pendahuluan

Tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia, tanah menjadi fundamental bagi manusia mengingat tanah termasuk ke dalam golongan papan atau kebutuhan primer bagi manusia.³ Tanah adalah tempat dimana di atasnya makhluk hidup melaksanakan kegiatan kehidupannya, di samping merupakan tempat tersimpannya sumber daya tambang dan sumber daya air.⁴ Peranan tanah sangat penting bagi masyarakat Indonesia, terlebih sebagai negara Agraris, sebagian besar mata pencaharian masyarakat Indonesia berprofesi dibidang pertanian dan perkebunan.

Mengingat pentingnya tanah bagi masyarakat Indonesia, Konstitusi sebagai *the supreme law of the land* memberikan jaminan kepada warga negara di dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*"⁵ Ketentuan tersebut mengisyaratkan kepada negara untuk mengatur serta memberikan jaminan atas peruntukan bumi, air dan kekayaan yang ada di dalamnya secara adil dan merata demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Tanah pada dasarnya merupakan salah satu perekat kesatuan negara. Sifat tanah yang tetap dalam pertumbuhannya, oleh karenanya tanah perlu dikelola dan di atur secara

nasional dengan sebaik-baiknya.⁶ Di Indonesia sendiri tanah sering menjadi objek perselisihan atau sengketa di masyarakat yang tidak pernah terselesaikan dari berbagai rezim pemerintahan sejak awal kemerdekaan Indonesia. Apabila ditinjau dari catatan akhir tahun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), terdapat 659 konflik agraria yang terjadi pada tahun 2017, hal ini merupakan lonjakan angka kasus tertinggi. Sementara itu di tahun 2018, konflik yang terjadi menurun menjadi 410 kasus. Secara akumulatif sepanjang empat tahun (2015 – 2018) pemerintahan Jokowi-JK telah terjadi sedikitnya 1.769 letusan konflik agraria. Berikut merupakan sektor penyumbang konflik agraria di tahun 2018.⁷

Bidang Sektor	Jumlah Konflik	Persentasi
Perkebunan	144	35 %
Properti	137	33%
Pertanian	53	13%
Pertambangan	29	7 %
Kehutanan	19	5 %
Infrastruktur	16	4 %
Sektor Pesisir/Kelautan	12	3 %

Tabel 1. Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria

Khusus mengenai konflik, sengketa dan perkara yang masuk ke pengadilan mengenai pertanahan, berdasarkan data Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional hingga akhir 2018, mencapai kurang lebih 8.500 kasus, tersebar di seluruh wilayah provinsi di Indonesia. Adapun

³ Aulia Usthaniyah, "Percepatan Reforma Agraria Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Batu", Universitas Muhammadiyah Malang (UMM), Malang, 2019. hlm. 1.

⁴ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah (Suatu Analisa dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis)*, Jakarta: Republika, 2008, hlm. 3.

⁵ Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Audik Imam Ashari, *Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan*, Skripsi, Universitas Lampung, 2018. hlm. 2.

⁷ Konsorsium Pembaruan Agraria, "Masa Depan Reforma Agraria Melampaui Tahun Politik Catatan Akhir Tahun 2018", *Konsorsium Pembaruan Agraria*, Jakarta, 2018. hlm. 17.

kasus yang terjadi berdasarkan persentase yang terjadi dapat dijabarkan sebagai berikut:⁸

No	Pihak yang Berkonflik	Persentase
1	Badan usaha	18 %
2	Instansi pemerintah	15.8 %
3	Orang perorangan	10 %

Tabel 2. Persentase jumlah konflik pertanahan dengan pelibatan pihak-pihak tertentu

Adapun faktor penyebab munculnya sengketa dan konflik tanah diantaranya diakibatkan oleh faktor-faktor berikut:⁹

1. Kemiskinan dan distribusi tanah yang tidak merata;
2. Beragamnya alat hak bukti kepemilikan tanah yang belum terdaftar menjadi sertifikat hak tanah;
3. Legalitas kepemilikan yang semata-mata didasarkan pada bukti formal tanpa memperhatikan mengenai aspek produktifitas tanah.

Di banyak kasus, masalah status kepemilikan menjadi faktor dominan terjadinya konflik dan sengketa. Konflik dan sengketa sebagaimana diuraikan diatas, di perkirakan akan terus terjadi, mengingat sampai sekarang baru sekitar 50 persen tanah di Indonesia yang terdaftar. Belum lagi praktik mafia tanah yang masih banyak terjadi di tengah-tengah masyarakat. Pada tahun 2019, Kementerian ATR/BPN mencatat 61 kasus mafia tanah, dan masih banyak yang belum terungkap dan terselesaikan.¹⁰

Ditambah Kementerian ATR/BPN mengungkapkan bahwa terdapat 9.000 laporan terkait masalah lahan yang diterima dalam rentang tahun 2015-2019, dan 50% (lima puluh persen) di antaranya terkait dengan mafia tanah.¹¹ Salah satu faktor penyebab mafia tanah tersebut, diakibatkan karena masyarakat tidak memiliki cukup dana untuk mengurus dan mendaftarkan bukti kepemilikannya yang berupa girik adat.¹²

Berlandaskan pemaparan diatas, dapat diketahui bahwa bukti kepemilikan tanah menjadi salah satu penyebab terjadinya konflik dan sengketa tanah yang terus berkembang di Indonesia. Menjawab hal tersebut, berbagai rezim pemerintahan mengeluarkan berbagai kebijakan. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yaitu Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang diselenggarakan sejak tahun 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Protek Operasi Nasional Agraria (PRONA).¹³ Program tersebut merupakan upaya dalam melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Catur Tertib di bidang pertanahan, khususnya dalam pemberian sertifikat kepada masyarakat yang belum memilikinya.¹⁴ Namun puluhan tahun berjalan, sejak 1981 hingga 2016, ternyata PRONA

⁸ [2019-bpn-tangani-61-kasus-mafia-tanah](#), diakses 19 April 2020.

¹¹ Yuni Astutik, "BPN: Dari 9000 Laporan Agraria 50 Persen Terkait Dengan Mafia Tanah", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200121194756-4-131734/bpn-dari-9000-laporan-agraria-50-terkait-mafia-tanah>, diakses, 22 April 2020.

¹² Yeremia Sukoyo, "Ini Penyebab masih mafia tanah tetap marak" <https://www.beritasatu.com/nasional/509190-ini-penyebab-masih-mafia-tanah-tetap-marak>, diakses 26 April 2020.

¹³ Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Protek Operasi Nasional Agraria.

¹⁴ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

⁸ Shinta W Kamdani, "Kementerian ATR/BPN, Langkah Konkret Penyelesaian Konflik Pertanahan" <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/langkah-konkret-penyelesaian-konflik-pertanahan-77751>, diakses, 19 April 2020.

⁹ *Loc.cit.*

¹⁰ Eko Wayhudi, "Tahun 2019 BPN Tangani 61 Kasus Mafia Tanah", <https://bisnis.tempo.co/read/1312270/tahun->

pada faktanya hanya berhasil memberikan sertifikat tanah sebanyak 44% saja, sehingga masih terdapat sekitar 56% tanah di tahun 2016 yang belum bersertifikat.¹⁵ Inefektivitas PRONA dinilai diakibatkan oleh faktor metode yang digunakan. Program tersebut cenderung menggunakan metode pendaftaran tanah secara sporadis, artinya menunggu inisiatif masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya, oleh karena itu, kuantitasnya pun sangat terbatas. Berdasarkan perhitungan jumlah maksimum yang bisa dilakukan dengan metode tersebut, hanya bisa mencapai maksimum sekitar 1 (satu) juta bidang per tahun. Artinya untuk menyelesaikan 79 juta bidang memerlukan waktu selama 79 tahun.¹⁶ Tentu hal ini membutuhkan waktu yang sangat lama dalam proses pendaftaran tanah dan bisa menghambat tujuan reforma agraria yang dicanangkan.

Berangkat dari pemaparan diatas, perlu dilakukan pembaharuan terhadap metode pendaftaran tanah yang efisien sehingga potensi konflik dan sengketa serta praktik mafia tanah bisa segera teratasi. Upaya percepatan pendaftaran tanah melalui PRONA dinilai masih tidak sesuai dengan harapan, sehingga, pada tahun 2015 mulai digagas sebuah program pemerintah yang juga melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).¹⁷ PTSL diharapkan menjadi solusi pendaftaran tanah yang lebih efektif dan efisien sebagai sarana

peningkatan kualitas data pendaftaran tanah di Indonesia. Atas dasar hal tersebut, penelitian ini bermaksud mencari tahu dua hal yakni (1) bagaimana pengaturan kebijakan PTSL dalam mewujudkan percepatan reforma agrarian, serta (2) bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan oleh masyarakat apabila terdapat sengketa dalam proses PTSL. Mengingat pada faktanya, permasalahan mengenai tanah sangat rawan akan konflik dan sengketa, sehingga tidak menutup kemungkinan konflik dan sengketa tersebut bisa saja terjadi di dalam proses PTSL itu sendiri.

B. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma dalam hukum positif. Metode ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer diantaranya peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum sekunder berupa tulisan hukum (*legal writing*), diantaranya: artikel jurnal hukum, buku teks hukum dan karya tulis ilmiah hukum lainnya. Jenis penelitian yang digunakan termasuk ke dalam penelitian deskriptif analitis, yaitu jenis penelitian yang bekerja dengan cara mengumpulkan data, fakta, serta analisis dari hasil penelitian yang bertujuan memperoleh gambaran guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur.¹⁸ Adapun teknik analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Hasil analisa bahan hukum kemudian diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi. Hasil interpretasi

¹⁵ Ihsanuddin. "Jokowi: Prona Sudah 35 Tahun, baru 44 Persen Tanah Warga Bersertifikat", <https://nasional.kompas.com/read/2016/10/16/12474581/jokowi.prona.sudah.35.tahun.baru.44.persen.tanah.warga.bersertifikat>, diakses, 20 April 2020.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Isdiyana Kusuma Ayu, "Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, Malang, 2018. hlm 2.

¹⁸ B. Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: PT Rafika Aditama, 2003. hlm. 56-57.

tadi selanjutnya dituangkan ke dalam bentuk uraian logis dan sistematis guna memperoleh kejelasan penyelesaian lalu ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan peneliti secara deduktif yaitu menarik dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.¹⁹

C. Pengaturan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Reforma Agraria

1. Reforma Agraria

Reforma Agraria adalah agenda besar yang merupakan amanat Konstitusi khususnya Pasal 33 UUD NRI 1945. Amanat tersebut kemudian dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan kemudian ditegaskan kembali di dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pengertian Reforma Agraria adalah suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁰

Di dalam Nawacita Jokowi-JK 2014 ditegaskan bahwa Reforma Agraria menjadi salah satu agenda prioritas untuk menindaklanjuti TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001. Salah satu agenda fokusnya adalah penyelesaian konflik-konflik agraria yang muncul sebagai akibat dari pengingkaran berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. Adapun arah kebijakan yang diambil sebagaimana

ditegaskan di dalam RPJMN 2014-2019 adalah melalui redistribusi tanah, legalisasi aset (sertifikasi tanah), dengan sekaligus dilengkapi dengan bantuan pemberdayaan masyarakat kepada masyarakat berpenghasilan rendah.²¹ Tujuan yang hendak dicapai diantaranya, mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, mengurangi sengketa dan konflik agraria dan berujung pada terwujudnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.²²

Di dalam Reforma Agraria terdapat 5 (lima) program prioritas yang hendak dicanangkan, antara lain:²³

- a. Penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria;
- b. Penataan, penguasaan dan pemilikan tanah objek Reforma Agraria;
- c. Kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah;
- d. Pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas tanah objek agraria, dan yang terakhir; dan
- e. Kelembagaan pelaksana Reforma Agraria pusat dan daerah.

Percepatan Reforma Agraria dimaknai sebagai penataan aset (*asset reform*) dan penataan akses (*access reform*). Penataan aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah.²⁴

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13.

²⁰ Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

²¹ Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

²² Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

²³ Aulia Usthaniyah, *Op.cit.* hlm. 17.

²⁴ Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

Penataan Aset meliputi kegiatan redistribusi tanah dan legalisasi aset, sementara itu penataan akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan, maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat.²⁵

2. Kebijakan Pendaftaran Tanah

Pengaturan pendaftaran tanah merujuk kepada Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018, dan termasuk ke dalam program penataan aset (*asset reform*) melalui legalisasi aset. Hal ini untuk menjawab permasalahan yang berkembang saat ini terkait dengan kepemilikan hak atas tanah yang berpotensi mengakibatkan konflik dan sengketa salah satunya terkait dengan kecacatan pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah.²⁶

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa "*Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.*"²⁷ Pendaftaran tanah sendiri adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah 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.²⁸

Secara lebih rinci, pendaftaran tanah pada pokoknya diarahkan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:²⁹

- a. Pendaftaran tanah dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu tanah, sehingga bisa menjadi bukti ketika terjadi perselisihan
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Berlandaskan pengaturan di atas, pendaftaran tanah memiliki peranan yang sangat penting. Terlebih sertifikat adalah alat bukti pertama dan utama yang kuat ketika terjadi perselisihan sebagaimana tercantum dalam Pasal 164 *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR), sehingga bukti sertifikat bisa menjadi dasar dan pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara.³⁰

Pendaftaran tanah memiliki beberapa metode, antara lain dalam Pasal 1 angka 10 dan 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyebutkan bahwa metode pendaftaran tanah

²⁵ Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

²⁶ Budi Harsono, *UUPA-Sejarah Penyusunan, Isi Pelaksanaanya*, Bagian Pertama, Jilid 1, Jakarta: Djambatan, 1975, hlm.15.

²⁷ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

²⁸ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

²⁹ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

³⁰ Pasal 164 *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR) ada lima jenis alat bukti, pertama surat/tulisan, saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah.

dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu secara sistematis dan sporadik.

Pendaftaran Tanah Secara Sistematis³¹	Pendaftaran Tanah Secara Sporadik³²
Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.	Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.

Tabel 3. Perbedaan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis dan Sporadik

Selama ini Kegiatan sertifikasi tanah yang selama ini dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) masih bersifat sporadis dan tidak dikaitkan dengan percepatan pendaftaran tanah dan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kerangka Reforma Agraria. Hal ini menyebabkan bidang-bidang tanah yang berhasil dilegalisasi jumlahnya masih sangat terbatas dibanding jumlah bidang yang ada

di seluruh wilayah Indonesia.³³ Oleh karena itu, kebijakan Prona dinilai sudah tidak relevan lagi di implementasikan, sehingga perlu dilakukan pembaharuan demi terselenggaranya percepatan Reforma Agraria. Adapun program yang saat ini sedang di gencarkan yaitu percepatan sertifikasi tanah secara sistematis dan kolektif melalui program PTSL. PTSL sendiri adalah manifestasi dari program Reforma Agraria yang di gagas Pemerintahan Jokowi. Bentuk dari Reforma Agraria sendiri diantaranya legalisasi aset, redistribusi tanah, dan perhutanan nasional.³⁴ PTSL merupakan salah satu dalam program prioritas Reforma Agraria yaitu legalisasi aset demi memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Diharapkan melalui program ini, konflik, sengketa dan praktek mafia tanah yang diakibatkan salah satunya karena ketidakjelasan bukti kepemilikan hak atas tanah bisa terminimalisir.

3. Pengaturan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

PTSL diatur di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. PTSL adalah bentuk inovasi kebijakan pemerintahan Jokowi-JK atas program pendaftaran tanah yang sebelumnya kita kenal dengan Prona. Adapun secara singkat berikut penulis paparkan perbedaan mendasar antara Prona dan PTSL:³⁵

³¹ Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

³² Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

³³ Teten Masduki, Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017, Jakarta, 2016, hlm 39.

³⁴ Henry Lopulalan, "Nawa Cita, 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK", <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>, diakses 22 April 2020.

³⁵ Aulia Usthaniyah, *Op.cit.* hlm. 9.

PRONA	PTSL
Pengukuran dalam Prona hanya untuk pemohon saja sehingga bidang tanah yang diukur dapat terpencar sesuai data yuridis	Pengukuran dalam PTSL dilakukan terhadap pemohon dan tanah yang tidak ikut serta program PTSL. PTSL juga mengakomodir adanya peningkatan kualitas data pendaftaran tanah yang telah terdaftar
PRONA dilakukan secara merata di seluruh desa dan kelurahan dalam satu kabupaten	PTSL pendekatan dimulai desa per desa, kabupaten per-kabupaten, kota per kota
PRONA tidak seluruh bidang tanah bersertifikat dalam satu desa diberikan bantuan tetapi secara bertahap	PTSL seluruh tanah dalam daerah tersebut yang belum memiliki sertifikat akan dibuatkan.

Tabel 4. Perbedaan Prona dan PTSL

Adapun yang menjadi Ruang lingkup Peraturan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap meliputi:³⁶

a. Penyelenggaraan PTSL

Penyelenggaraan PTSL sendiri meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Adapun objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah. Artinya didalamnya meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.³⁷

b. Pelaksanaan Kegiatan PTSL

Pelaksanaan kegiatan PTSL berdasarkan Pasal 4 dilakukan dengan tahapan:

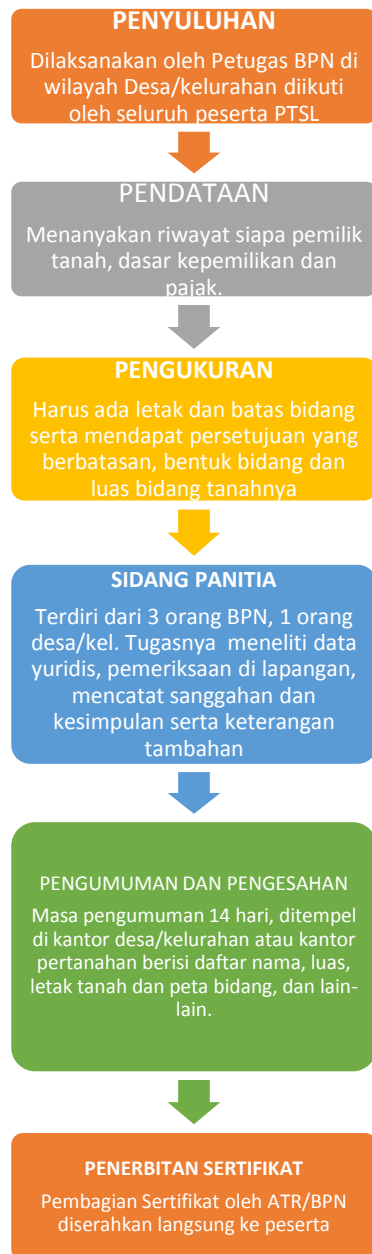
- 1) perencanaan;
- 2) penetapan lokasi;
- 3) persiapan;
- 4) pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- 5) penyuluhan;
- 6) pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- 7) penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- 8) pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- 9) penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- 10) pembukuan hak;
- 11) penerbitan sertipikat hak atas tanah;

³⁶ Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

³⁷ Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

- 12) pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- 13) pelaporan.

Singkatnya, berikut adalah bagan singkat proses pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Menyeluruh³⁸



Bagan 1. Proses Pelaksanaan PTSL

- c. Penyelesaian Kegiatan PTSL
Penyelesaian kegiatan PTSL terdiri atas 4 (empat) kluster:

Kluster 1	bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah
Kluster 2	bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan dan/atau sengketa;
Kluster 3	bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini
Kluster 4	bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat Hak atas Tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam Peta PTSL.

³⁸ Infografis Proses pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Menyeluruh, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Tabel 5. Penyelesaian Kegiatan PTSL

d. Pembiayaan
Berdasarkan ketentuan Pasal 40 disebutkan terkait dengan Pembiayaan. Dimana sumber pembiayaan PTSL dapat berasal dari:³⁹

- 1) Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian;
- 2) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota;
- 3) *Corporate Social Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD), badan hukum swasta;
- 4) Dana masyarakat melalui Sertipikat Massal Swadaya (SMS); atau
- 5) Penerimaan lain yang sah berupa hibah (*grant*), pinjaman (*loan*) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme APBN/P Bukan Pajak.

4. Analisis Kritis Pengaturan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

a. Dampak Positif Pengaturan PTSL.

Sejak digulirkan kebijakan PTSL yang dituangkan di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN, memang terjadi lonjakan tinggi terhadap masyarakat yang memiliki legalitas hak atas tanah.

³⁹ Pasal 40 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Sejak tahun 2017, pendaftaran bidang tanah di Indonesia mencapai 5 (lima) juta lembar sertifikat. Setelah itu melonjak menjadi 9,4 juta sertifikat yang didistribusikan di tahun 2018 bahkan melebihi target awal sebanyak 7.5 juta.⁴⁰ Selanjutnya sampai November 2019 mencapai 8,5 juta sertifikat. Apabila ditinjau 6 (enam) tahun lalu, di tahun 2014 terdapat 126 juta bidang tanah di seluruh Tanah Air yang belum bersertifikat. Dari jumlah tersebut, baru 46 juta bidang yang diselesaikan. Sementara, setiap tahun badan pertanahan hanya bisa menerbitkan 500.000 sertifikat.⁴¹ Artinya perkembangan dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir menunjukkan peningkatan kuantitas yang sangat signifikan dibandingkan dengan sebelum-sebelumnya. Apabila program ini bisa dijalankan dengan optimal maka niscaya salah satu cita-cita reforma agraria khususnya terkait dengan kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah bisa terwujud, lebih jauh angka konflik, sengketa dan praktek mafia tanah bisa semakin diminimalisir.

b. Analisis Kritis Pengaturan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Langkah Percepatan Reforma Agraria

1) Perbedaan Pengaturan Jangka Waktu

⁴⁰Selfie Miftahul Jannah, "Kementerian ATR/BPN Bagikan 9,4 Juta Sertifikat di Tahun 2018", <https://tirto.id/kementerian-atrbpn-bagikan-94-juta-sertifikat-di-tahun-2018-ddqL>, diakses, 19 April 2020.

⁴¹ Handoyo, Hingga November 2019 Sebanyak 8.5 Juta Bidang Tanah Telah Memperoleh Sertifikat <https://nasional.kontan.co.id/news/hingga-november-2019-sebanyak-85-juta-bidang-tanah-telah-memperoleh-sertifikat>, diakses, 19 April 2020.

Pengumuman Pemilikan Tanah

Salah satu analisis kritis terkait dengan pengaturan PTSL adalah perbedaan pengaturan jangka waktu pengumuman pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah serta peta bidang-bidang tanah diumumkan antara Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah	Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL
Pasal 26 ayat (1) <i>“Daftar isian..... hasil pengukuran.... 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.”</i>	Pasal 24 ayat (2) <i>Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah diumumkan selama 14 (empat belas) hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan.</i>

Tabel 6. Perbedaan pengaturan jangka waktu pengumuman pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah

Perbedaan pengaturan terlihat dari perbedaan pengaturan mengenai Asas Publisitas. Di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN disebutkan bahwa

pengumuman data fisik dan yuridis dilakukan selama 14 (empat belas) hari kalender. Sedangkan di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 mensyaratkan pengumuman selama 30 hari dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis.

Pada dasarnya, penulis menyepakati bahwa perlu adanya percepatan jangka waktu proses publikasi atau pengumuman hasil pendataan, pengukuran tanah dan adjudikasi. Hal ini dilakukan agar salah satu tujuan reforma agraria yaitu kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah bisa semakin cepat tercapai. Sehingga target pemerintah untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat bisa terealisasi. Namun pengaturan tersebut jangan sampai membuat suatu regulasi bertentangan satu dengan yang lainnya. Khususnya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mengingat Peraturan Menteri diakui eksistensinya sebagai peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.⁴²

Pertanyaanya, apakah Peraturan Menteri keberadaanya bisa bertentangan dengan Peraturan Pemerintah? Jelas jawabanya tidak. Kedudukan Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Pemerintah. Mengingat secara kedudukan, Menteri adalah pembantu

⁴² Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Presiden. Sehingga produk hukum yang dibuat berada di bawah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Argumentasi diatas berangkat dari konsep dalam ilmu perundang-undangan yang mengenal adanya teori hierarki, yaitu teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga.⁴³ Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang melakukan pembuatan disebut norma *inferior*. Oleh sebab itu, pembuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.⁴⁴

Bagir Manan menjelaskan mengenai ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mengandung beberapa prinsip salah satunya muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.⁴⁵

Berangkat dari penjelasan diatas, jikalau percepatan

jangka waktu proses publisitas menjadi penting guna mendukung agenda reforma agraria yaitu percepatan proses kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah, maka konsekuensi logisnya perlu revisi terhadap ketentuan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal ini dilakukan guna mendukung sinkronisasi dan harmonisasi norma dalam konteks peraturan perundang-undangan.

2) Mendorong Reforma Agraria Secara Menyeluruh

Agenda Reforma Agraria yang di canangkan pada masa Pemerintahan Presiden Jokowi pada praktiknya dinilai lebih mengedepankan program legalisasi tanah melalui sertifikat tanah untuk masyarakat di bandingkan program Reforma Agraria lainnya.⁴⁶ Hal ini menuai kritikan dari berbagai pihak, salah satunya Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang pada pokoknya menekankan bahwa Reforma Agraria harus dilakukan secara utuh dengan melakukan penataan ulang struktur agraria terlebih dahulu melalui pendataan pertanahan dan pengaturan ulang pemanfaatan tanah bukan hanya terfokus kepada legalisasi. KPA menambahkan bahwa dalam 4 (empat) tahun terakhir, redistribusi tanah-tanah kehutanan, tanah

⁴³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 110.

⁴⁴ Zaka Firma Aditya & M. Reza Winata, Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, (*Jurnal Negara Hukum*, Vol 9, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 80.

⁴⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 133.

⁴⁶ Sulasi Rongiyati, "Reforma Agraria Melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018", Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol X. No.19/Oktober/2018. hlm 2.

terlantar, HGU bermasalah, dan tanah konflik kepada masyarakat belum sesuai harapan.⁴⁷

Penulis tidak menafikan upaya pemerintah terkait dengan program legalisasi aset. Hal tersebut jelas upaya yang harus di apresiasi dan merupakan langkah terobosan. Namun agar dapat mencapai tujuan reforma agraria yaitu penataan aset (*asset reform*) dan penataan akses (*access reform*) hendaknya pemerintah juga menyeimbangkan ketimpangan penguasaan hak atas tanah dan mendorong produktifitas lahan itu sendiri khususnya bagi para petani salah satunya melalui redistribusi tanah berikut pemberdayaannya yang menurut KPA merupakan jantung reforma agraria. Langkah penguatan hak masyarakat melalui pemberian sertifikat tanah, tanpa dibarengi usaha restrukturisasi tanah (*land reform*), maka bangsa ini sedang melegalkan ketimpangan itu sendiri. Padahal hal tersebutlah yang ditengarai menjadi salah satu faktor terjadinya sengketa dan/atau konflik agraria.⁴⁸ Terbukti secara akumulatif sepanjang empat tahun (2015 – 2018) pemerintahan Jokowi-JK telah terjadi sedikitnya 1.769 letusan konflik agraria.⁴⁹

Berlandaskan kepada paparan diatas maka perlu dilakukan percepatan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan

pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah. Selain itu penataan aset perlu dibarengi dengan penataan aset atau pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka pemberdayaan masyarakat.⁵⁰

c. Upaya Hukum Terhadap Proses Pendaftaran Tanah Sistematis

Kendati PTSL bertujuan untuk memfasilitasi warga negara mendapatkan legalitas hak atas tanah, namun dalam prosesnya sangat dimungkinkan terjadi sengketa antara warga masyarakat dan penyelenggara PTSL itu sendiri. Misalnya proses pengumuman atau publikasi PTSL sangat memungkinkan memunculkan pihak-pihak yang merasa dirugikan atas hasil putusan Panitia Ajudikasi. Disebutkan di dalam Pasal 24 Peraturan Menteri ATR/BPN yang menyebutkan bahwa apabila pada waktu pengesahan data fisik dan data yuridis masih terdapat kekuranglengkapan data atau masih terdapat keberatan yang belum diselesaikan, maka data fisik dan data yuridis tetap disahkan dengan memberikan catatan pada Berita Acara pengesahan data fisik dan data yuridis mengenai hal-hal yang belum lengkap dan/atau keberatan yang belum diselesaikan.⁵¹ Dalam hal terdapat pihak yang mengajukan keberatan

⁴⁷ Konsorsium Pembaharuan Agraria. *Op.cit.* hlm. 80.

⁴⁸ *Ibid.*, 47

⁴⁹ *Loc.cit.* hlm 17.

⁵⁰ Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

⁵¹ Pasal 24 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

disampaikan pemberitahuan tertulis agar segera mengajukan gugatan ke Pengadilan. Selain pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya, proses penerbitan sertifikat hak atas tanah hasil proses PTSL pun memungkinkan terjadinya selisih dari pihak-pihak yang merasa tidak puas atas putusan yang diberikan.

Adapun terkait dengan mekanisme upaya hukum, sebetulnya tidak diatur secara lebih rinci di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN. Bahkan peraturan tersebut memberikan rambu bahwa penanganan keberatan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵² Menjawab hal tersebut, terkait dengan upaya hukum keberatan atas putusan badan/pejabat Tata Usaha Negara diatur di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sebelum mengelaborasi lebih dalam, perlu di jelaskan mengenai sengketa tata usaha negara, setelah itu perlu dilihat apakah proses di dalam PTSL mengandung tindakan/keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.

Sengketa sendiri menurut Ali Achmad adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.⁵³ Adapun yang dimaksud sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang PTUN adalah:

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Keputusan Tata Usaha Negara sendiri 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.⁵⁴ Pasca pemberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, terdapat perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara, bukan hanya sebatas penetapan yang bersifat tertulis saja namun juga termasuk tindakan-tindakan faktual Badan/Pejabat TUN.⁵⁵

Di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 (Permen ATN/BPN) disebutkan bahwa untuk pemenuhan asas publisitas dalam pembuktian kepemilikan tanah, data yuridis dan

⁵² Pasal 24 ayat (9) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁵³ Ali Achmad, *Pintar Berbahasa*, 2003, sebagaimana dikutip dari Nike K Rumokot, “Peran PTUN Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara”. *Jurnal Unsrat* Vol XX/No 2 (Januari – Maret 2012), hlm. 128.

⁵⁴ Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁵⁵ Pasal 48 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah wajib diumumkan kepada publik selama 12 (dua belas) hari kalender. Artinya, tindakan pengumuman tersebut adalah hasil penetapan setelah melewati serangkaian proses panjang mulai dari penyuluhan, pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis, penelitian data yuridis untuk pembuktian hak hingga pengumuman data fisik dan data yuridis. Pengumuman tersebut mengandung makna penetapan atas tindakan yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Administrasi di bidang Pertanahan dalam hal ini adalah Panitia Ajudikasi PTSL yang merupakan satuan organisasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Di dalam Pasal 14 Peraturan Menteri ATR/BPN disebutkan bahwa Panitia Ajudikasi PTSL bertugas salahsatunya untuk mengumumkan data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah yang sudah dikumpulkan, memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang disengketakan dan mengesahkan hasil pengumuman. Oleh karenanya, proses publikasi tersebut dapat digolongkan ke dalam tindakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Begitupun halnya proses penerbitan sertipikat hak atas tanah hasil proses PTSL yang ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi PTSL untuk dan atas nama Kepala Kantor Pertanahan memungkinkan terjadinya selisih dari pihak-pihak yang merasa tidak

puas atas putusan yang diberikan.⁵⁶

Terkait dengan upaya hukum yang dilakukan, Peraturan Menteri ATR/BPN tidak menjabarkan secara mendalam, hanya sebatas penegasan bahwa penanganan sengketa dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Mekanisme pertama yang ditempuh adalah melalui upaya administrasi. Upaya administrasi sendiri diatur di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Di dalam ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, di dalamnya dijabarkan terkait dengan dua jenis Upaya Administratif yang bisa ditempuh, yaitu upaya keberatan dan upaya banding administrasi.

1) Keberatan

Dalam Pasal 77 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa:⁵⁸

a) Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya

Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

b) Keberatan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau

⁵⁶ Pasal 31 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁵⁷ Pasal 24 ayat (9) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁵⁸ Pasal 77 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.

- 2) Banding Administrasi
Terkait dengan Banding Administrasi, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di dalam Pasal 78 menyebutkan:⁵⁹
 - a) Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima.
 - b) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa banding administrasi diajukan kepada Atasan Pejabat yang menetapkan keputusan dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan yang merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN. Apabila Upaya Administrasi sebagaimana ketentuan di atas tidak mampu menyelesaikan persoalan, maka pihak yang merasa dirugikan atas keputusan Badan/Pejabat TUN bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan. Gugatan sendiri adalah langkah terakhir ketika proses upaya administrasi selesai dilakukan. Hal ini ditegaskan di

dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dijelaskan bahwa penyelesaian secara judicial oleh Pengadilan Tata Usaha Negara digantungkan terlebih dahulu atas penyelesaian secara upaya administratif atau dengan kata lain Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Administratif Pemerintahan harus didahului dengan penyelesaian secara administratif. Gugatan sendiri dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.⁶⁰ Artinya jangka waktu tersebut sudah di dalamnya dengan proses upaya administrasi.

Selain itu, mekanisme lain yang bisa digunakan adalah mekanisme pengaduan atas maladministrasi apabila keputusan penolakan tidak kunjung diterima atau dipersulit/diabaikan atau proses PTSL yang dilakukan oleh pejabat terkait tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan terjadi kesewenang-wenangan. Hal ini di karenakan, pada prakteknya sebegus apapun tujuan program ini, pasti ada saja pihak-pihak yang berusaha menyimpangi tujuan tersebut untuk kepentingan pribadi, hal

⁵⁹ Pasal 78 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

⁶⁰ Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

inilah yang berpotensi menjadi tindakan maladministrasi.⁶¹

Tindakan pencegahan dan penindakan atas perilaku maladministrasi sendiri adalah sebagai wujud pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien serta sekaligus merupakan implementasi prinsip demokrasi yang perlu ditumbuhkembangkan dan diaplikasikan guna mencegah dan menghapuskan penyalahgunaan wewenang oleh aparat penyelenggara negara dan pemerintahan.⁶²

Laporan atas tindakan tersebut dapat diajukan kepada Ombudsman sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan.⁶³ Nantinya berdasarkan Pasal 37 (1) Ombudsman menerima Laporan dan memberikan Rekomendasi. Walaupun secara tatanan yuridis, penulis melihat bahwa pengaturan mengenai kewenangan Ombudsman masih sangat lemah, mengingat hakekat dari sifat rekomendasi secara teori tidak mengikat, namun setidaknya sampai saat ini Ombudsman bisa menjadi salahsatu alternatif ketika dalam proses PTSL terdapat

maladministrasi. Hal ini dilakukan sebagai bentuk pengawasan secara aktif masyarakat terhadap pelayanan publik guna mewujudkan penyelenggaraan negara berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

D. Penutup

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah bentuk terobosan pemerintah dalam proses pendaftaran tanah. Hal ini dilakukan sebagai wujud dalam mengimplementasikan proses percepatan Reforma Agraria yaitu mewujudkan kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah secara masif. Hal ini dilakukan guna meleraikan potensi konflik dan sengketa serta praktek mafia tanah. Secara empirik hal ini dibuktikan dengan peningkatan secara signifikan luas tanah yang tersertifikat dibandingkan menggunakan metode sebelumnya (Prona). Oleh karenanya guna mewujudkan tujuan reforma agraria program PTSL perlu di optimalisasikan dengan sebaik-baiknya. Namun perlu dilakukan evaluasi berupa harmonisasi dan sinkronisasi terhadap pengaturan perundang-undangan khususnya pengaturan jangka waktu pengumuman pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah serta peta bidang-bidang tanah. Selain itu, penataan aset perlu dibarengi dengan penataan aset atau pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka pemberdayaan masyarakat.⁶⁴

Terakhir, Peraturan Perundang-Undangan saat ini mengakomodir terhadap upaya hukum yang dapat dilakukan oleh masyarakat atas tindakan yang dilakukan pejabat yang menyelenggarakan program PTSL

⁶¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶² Konsideran poin a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶³ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶⁴ Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

seperti halnya pengumuman, penerbitan sertifikat atau proses pelaksanaannya. Hal tersebut dapat dilakukan dengan proses upaya administrasi berupa keberatan dan banding administrasi dan upaya terakhir melalui gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain itu, apabila ditemukan maladministrasi terhadap proses PTSL, masyarakat bisa lebih aktif dan responsif melaporkan tindakan tersebut kepada Ombudsman sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Daftar Pustaka

Buku

- Ali Achmad Chomzah, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisier, 2010.
- B.Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: Rafika Aditama, 2003.
- Budi Harsono, *UUPA-Sejarah Penyusunan, Isi Pelaksanaannya*, Bagian Pertama, Jilid 1, Jakarta: Djambatan, 1975.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah (Suatu Analisa dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis)*, Jakarta: Republika, 2008.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Dokumen Lain

- Aulia Usthaniyah, "Percepatan Reforma Agraria Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di

- Kota Batu", Universitas Muhammadiyah Malang (UMM), 2019.
- Audik Imam Ashari, "Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan". Skripsi-Universitas Lampung, Lampung.
- Dani Prabowo, "Masih Jauh Dari Target ini Kendala Sertifikat Tanah", <https://properti.kompas.com/read/2017/11/14/213000121/masih-jauh-dari-target-ini-kendala-sertifika-si-tanah>, diakses, 19 April 2020.
- Eko Wayhudi, "Tahun 2019 BPN Tangani 61 Kasus Mafia Tanah", <https://bisnis.tempo.co/read/1312270/tahun-2019-bpn-tangani-61-kasus-mafia-tanah> diakses, 22 April 2020.
- Handoyo, "Hingga November 2019 Sebanyak 8.5 Juta Bidang Tanah Telah Memperoleh Sertifikat" <https://nasional.kontan.co.id/news/hingga-november-2019-sebanyak-85-juta-bidang-tanah-telah-memperoleh-sertifikat> diakses, 22 April 2020.
- Henry Lopulalan, "Nawa Cita, 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK", <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>, diakses, 21 April 2020.
- Ihsanuddin. "Jokowi: Prona Sudah 35 Tahun, baru 44 Persen Tanah Warga Bersertifikat", <https://nasional.kompas.com/read/2016/10/16/12474581/jokowi.prona.suda.h.35.tahun.baru.44.persen.tanah.warga.bersertifikat>, diakses, 18 April 2020.
- Isdiyana Kusuma Ayu, "Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu", *Mimbar Hukum* Vol. 31, No. 3, 2019.
- Maria Farida Indrati, "Laporan Kompodium Bidang Hukum Perundang-Undangan". Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2008.
- Nike K Rumokot, "Peran PTUN Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha

- Negara". *Jurnal Unsrat* Vol XX/No 2 Januari – Maret 2012.
- Rahma Anjaeni, "Sepanjang 2019 Kementerian ATR/BPN Tangani 3230 Kasus Sengketa Pertanahan 2020." <https://nasional.kontan.co.id/news/sep-anjang-2019-kementerian-atrbpn-tangani-3230-kasus-sengketa-pertanahan>, diakses, 24 April 2020.
- Selfie Miftahul Jannah, "Kementerian ATR/BPN Bagikan 9,4 Juta Sertifikat di Tahun 2018", <https://tirto.id/kementerian-atrbpn-bagikan-94-juta-serifikat-di-tahun-2018-ddqL>, diakses, 19 April 2020.
- Teten Masduki, *Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*, Jakarta, 2016.
- Yuni Astutik, "BPN: Dari 9000 Laporan Agraria 50 Persen Terkait Dengan Mafia Tanah", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200121194756-4-131734/bpn-dari-9000-laporan-agraria-50-terkait-mafia-tanah>, diakses, 22 April 2020.
- Zaka Firma Aditya & M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Negara Hukum*, Vol 9, Nomor 1, Juni 2018.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

Dokumen Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Herzien Inlandsch* Reglement (HIR).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas