



ACTA DIURNAL

Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad

ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550

Volume 4, Nomor 1, Desember 2020

Artikel diterbitkan 29 Desember 2020, DOI: <https://doi.org/10.23920/acta.v4i1.257>

Halaman Publikasi: <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive>

## ANALISIS PROSPEK PEMBERLAKUKAN SISTEM PENDAFTARAN TANAH PUBLIKASI POSITIF DAN ASPEK KEPASTIAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH

Nur Susilowati, Magister kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung,  
email: [nursusilowati.sh.mkn@gmail.com](mailto:nursusilowati.sh.mkn@gmail.com)

Ida Nurlinda, Universitas Padjadjaran, Bandung, email: [ida.nurlinda@unpad.ac.id](mailto:ida.nurlinda@unpad.ac.id)

Mulyani Djakaria, Universitas Padjadjaran, Bandung, email: [mulyani@unpad.ac.id](mailto:mulyani@unpad.ac.id)

### ABSTRAK

Mengingat pentingnya arti tanah bagi masyarakat dan masih tingginya kasus pertanahan, pemerintah berusaha mengatasi masalah yang timbul mengenai hak atas tanah dengan cara mempertegas kepastian hukum bagi pemegang hak melalui pendaftaran tanah sebagaimana di tegaskan Pasal 19 UUPA. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif yaitu pendekatan pada norma hukum dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Hasil penelitian **Pertama**, syarat yang diperlukan dalam pengaturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi positif agar kepastian hukum pemegang hak atas tanah adalah terpenuhinya 4 (empat) prasyarat/prakondisi (*pre-requisite condition*) yaitu tersedianya Cakupan Peta Dasar Pertanahan 80%, Cakupan bidang tanah bersertipikat 80%, terpenuhinya tata batas kawasan hutan dan *non* hutan mencapai 50% dan terpenuhinya pemetaan tanah adat/ulayat. Yang tak kalah penting adalah ketercukupan SDM BPN yang berkualitas dan kuantitas yang seimbang guna mendukung kebijakan serta kegiatan pelayanan publik serta tersedianya payung hukum dalam sistem hukum positif atas perubahan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah. **Kedua**, potensi masalah yang timbul dalam pengaturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi positif adalah jika terdapat kesalahan/kepalsuan data dalam register maka akan ditanggung oleh negara, berupa pembayaran kompensasi ganti rugi (*indemnity*). Dengan dipenuhinya prakondisi sebelum menuju pemberlakuan sistem publikasi positif, tingkat kesalahan pada data dalam register yang mengakibatkan beban keuangan negara dalam menyediakan ganti rugi, akan mencapai tingkat resiko yang dapat dikelola dengan baik.

**Kata kunci:** pendaftaran tanah; pertanahan; perubahan publikasi positif.

### ABSTRACT

*Considering the importance of land for human and still high cases in the land sector, the government is trying to overcome the problems that arise regarding land rights by affirming legal certainty for right holders through land registration as confirmed by Article 19 of the Agrarian Basic Law (UUPA). This research uses normative legal research which is an approach to legal norms by examining library materials or secondary data. The results of this thesis research are: First, the requirements needed in regulating land registration with a positive publication system so that legal certainty of land rights holders is the fulfillment of 4 (four) pre-requisite conditions, that is the availability of 80% coverage of land base maps, The coverage of certified land parcels is 80%, the boundaries of forest and non-forest areas are up to 50% and the mapping of customary/ulayat lands is fulfilled. Equally important is the adequacy of BPN's human resources with a quality and balanced quantity to support policies and public service activities as well as the availability of a legal protection in a positive legal system for changes in the positive publication system in land registration. Second, the potential problem that arises in regulating land registration with a positive publication system is that if there is an error/falsification of data in the register, it will be borne by the state, in the form of indemnity compensation payments. By fulfilling the preconditions before leading to the implementation of the positive publication system, the error rate in the data in the register which results in a financial burden on the state in providing compensation will reach a level of risk that can be managed properly.*

**Keywords:** land; land registration; positiv publication changing.

## PENDAHULUAN

Manusia merupakan makhluk sosial yang memiliki kebutuhan mendasar dalam kehidupannya, baik berupa sandang, pangan, dan papan, yang tanpa terlengkapinya unsur tersebut maka akan terjadi ketimpangan sosial dalam perikehidupan manusia. Tanah sebagai salah satu bagian dari bumi yang mempunyai hubungan erat dengan kehidupan manusia yaitu dalam pemenuhan kebutuhan akan papan. Manusia membutuhkan tanah sebagai habitatnya untuk mendirikan hunian tempat tinggal, sebagai lahan pertanian dan perkebunan, tempat didirikannya bangunan gedung baik untuk sarana pendidikan, penunjang kegiatan pemerintahan atau perusahaan dan kegiatan manusia lainnya dalam menunjang keberlangsungan manusia.

Melihat kedudukan tanah begitu penting dan mendasar bagi manusia, oleh karena itu pemerintah sebagai regulator sebuah negara perlu mengaturnya sehingga keberadaan tanah akan mendatangkan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi manusia bukan malah mendatangkan petaka. Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sangat menjamin adanya kepastian hukum sebagaimana tertuang dalam alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan tersebut selanjutnya dirumuskan dalam peraturan khusus tentang tanah yang dikenal dengan UUPA. Salah satu tujuan dirumuskannya UUPA yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia.<sup>1</sup> Di mana sebelum berlakunya UUPA, hukum agraria kolonial menganggap seluruh tanah di wilayah Hindia Belanda yang tidak dapat dibuktikan hak *eigeendom*nya merupakan milik negara. Tentu saja tanah-tanah yang dipunyai rakyat Indonesia yang berdasarkan hukum adat, tidak memenuhi kriteria hak milik sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan hukum tanah kolonial, sehingga karenanya banyak tanah-tanah yang dimiliki rakyat Indonesia yang dinyatakan sebagai domein negara (pemerintah Hindia Belanda).<sup>2</sup>

Guna memberikan kepastian hukum atas hak tanah tersebut, secara tegas UUPA Pasal 19 mengamanatkan penyelenggaraan pendaftaran tanah. Hal ini sangat penting artinya untuk mendapat ketenangan dan kepercayaan diri bagi masyarakat yang mempunyai hak atas tanah. Dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah ini sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan-keterangan tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang

---

<sup>1</sup> Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, Cetakan Kedua, Logoz Publishing, Bandung: 2014, hlm. 9.

<sup>2</sup> *Idem.*, hlm. 10.

ada di wilayah-wilayah tertentu dengan tujuan tertentu untuk kemudian diproses/diolah, disimpan, dan disajikan dalam rangka memenuhi tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah tersebut.<sup>3</sup>

Pendaftaran tanah pertama kali meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan, pembukuan tanah, adjudikasi, pembukuan hak atas tanah dan penerbitan sertipikat. Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tersebut, tidak menggunakan sistem publikasi positif melainkan menggunakan sistem negatif. Di dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi, walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

RPJMN 2015-2019 Bidang Pertanahan salah satunya mengamanatkan arah kebijakan untuk membangun sistem pendaftaran tanah publikasi positif. Hal tersebut bukan tanpa alasan mengingat masih tingginya kasus tentang tanah. Berdasarkan Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia yang dilaksanakan oleh Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Tahun 2016 dalam keterangan di pendahuluan menyajikan data bahwa akumulasi permasalahan pertanahan (kasus tanah) yang masuk ke Mahkamah Agung diperkirakan mencapai angka 60% hingga 70% setiap Tahun dan belum terhitung kasus yang selesai diputus pada tingkat pertama maupun pada tingkat banding.<sup>4</sup>

Banyaknya konflik agraria ini menunjukkan bahwa sistem administrasi pertanahan Indonesia memerlukan perbaikan agar dapat memberikan kepastian hukum hak atas tanah. Diyakini salah satu akar permasalahan konflik agraria sebagaimana telah disinggung sebelumnya yakni sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia berupa sistem publikasi negatif bertendensi positif. Dimana dalam sistem tersebut, pemerintah tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah (bukti sah sertipikat). Pemerintah juga tidak bertanggung jawab atas data dan informasi yang ada di dalam sertipikat hak atas tanah. Data dan informasi dianggap benar sepanjang tidak ada pihak lain yang menggugat. Kondisi tersebut menyebabkan timbulnya berbagai masalah/konflik lahan antar berbagai pihak di beberapa wilayah di Indonesia.

Untuk tercipta kepastian hukum tersebut, perlu ada aturan/hukum yang bersifat umum/menyamaratakan. Sifat menyamaratakan tentu bertentangan dengan unsur keadilan, karena

---

<sup>3</sup> Aartje Tehupeiry, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan 1, Raih Asa Sukses, Jakarta: 2012, hlm. 7.

<sup>4</sup> Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, "Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia", 2016, [https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian\\_Persiapan\\_Perubahan\\_Sistem\\_Pendaftaran\\_Tanah\\_Publikasi\\_Positif\\_di\\_Indonesia.pdf](https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian_Persiapan_Perubahan_Sistem_Pendaftaran_Tanah_Publikasi_Positif_di_Indonesia.pdf), diunduh pada 22 Oktober 2019, pukul 12.30 WIB.

keadilan justru menuntut kepada setiap orang diberikan bagiannya. Upaya positivisasi aturan hukum demi mencapai kepastian hukum, mengakibatkan hukum positif harus berbentuk tertulis. Di Indonesia, pengaruh ajaran legisme sangat berperan dalam positivisasi norma hukum.<sup>5</sup> Termasuk perubahan suatu sistem dalam pendaftaran tanah ini, perlu aturan tertulis.

Sengketa atau konflik atas tanah yang terjadi tersebut tidak hanya atas tanah yang belum terdaftar secara hukum dan belum memiliki sertipikat, tetapi juga atas tanah yang sudah didaftar dan mempunyai sertipikat.<sup>6</sup> Kenyataan tersebut menunjukkan betapa alat bukti berupa sertipikat belum menjamin kuatnya hak seseorang atau badan hukum atas tanah. Juga di sebabkan lambannya proses pembuatan sertipikat tanah juga di BPN yang akhirnya diluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk pendaftaran tanah pertama kali.

Oleh sebab itu menjadi pemikiran yang sangat penting untuk segera dicarikan solusinya. Salah satunya dengan adanya perubahan sistem pendaftaran tanah menjadi sistem publikasi positif (stelsel positif). Pada sistem pendaftaran tanah publikasi positif, negara menjamin kebenaran informasi yang terdapat pada sertipikat hak atas tanah dan mengganti kerugian salah satu pihak apabila terjadi kasus pertanahan. Hal ini dianggap lebih memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah. Namun demikian tentu ada beberapa prasyarat yang harus sudah terpenuhi untuk menuju ke stelsel positif.<sup>7</sup>

Terdapat 2 ( dua) masalah yang dapat diidentifikasi yaitu permasalahan pada Syarat apakah yang diperlukan dalam pengaturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi positif agar kepastian hukum Pemegang Hak Atas Tanah terpenuhi dan potensi masalah apakah yang timbul dalam pengaturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi positif.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang menekankan pada norma hukum, di samping berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat.<sup>8</sup> Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta : 2009, hlm. 32.

<sup>6</sup> Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Cetakan Pertama, Visimedia, Jakarta: 2007, hlm. 4.

<sup>7</sup> Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, *Loc.Cit.*

<sup>8</sup> Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia, Jakarta: 1985, hlm. 106.

<sup>9</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mawudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2011, hlm. 13.

## PEMBAHASAN

### **Syarat yang Diperlukan dalam Pengaturan Pendaftaran Tanah dengan Sistem Publikasi Positif Agar Kepastian Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Terpenuhi**

Begitu pentingnya arti tanah bagi kehidupan masyarakat, maka dalam hal ini pemerintah berusaha mengatasi masalah yang timbul mengenai hak atas tanah dengan cara mempertegas kepastian hukum bagi pemegang hak. Guna memberikan kepastian hukum atas hak tanah tersebut, secara tegas UUPA Pasal 19 mengamanatkan penyelenggaraan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah sendiri pada awalnya diselenggarakan berdasarkan PP 10 Tahun 1961, namun dalam pelaksanaannya belum memuaskan semua pihak karena masyarakat pemilik tanah dalam pengurusan sertipikat dinilai masih berbelit-belit, mahal dan memakan waktu yang lama. Selanjutnya, Pemerintah membaharui kebijakan dengan lahirnya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang masih berlaku sampai saat ini.

Dari pendaftaran tersebut akan diterbitkan sertifikat. Dengan adanya sertipikat diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak (Pasal 4 PP No. 24 tahun 1997), karena sertipikat berguna sebagai “alat bukti” yang menyatakan bahwa tanah tersebut telah terdaftar. Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sehingga selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya maka pemegang sertipikat adalah pemilik yang sah. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Artinya nama yang tersebut dalam sertipikat tidak mutlak sebagai pemilik tetapi masih diberi kesempatan kepada siapa saja yang merasa berhak untuk membuktikannya dengan mengajukan gugatan ke pengadilan.

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tersebut, tidak menggunakan sistem publikasi positif melainkan menggunakan sistem negatif. Di dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa UUPA menggunakan sistem campuran yaitu pada dasarnya sistem publikasi negatif tetapi diberi karakteristik positif.<sup>10</sup> Hal ini juga terbukti dengan disebutkannya secara tegas dalam ayat (1) Pasal 19 UUPA bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum.

Sebagai upaya untuk meningkatkan jaminan kepastian hukum diperlukan perubahan sistem pendaftaran tanah nasional menjadi sistem publikasi positif. Menurut Effendi Perangin, yang dimaksud dengan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah yaitu apa yang terkandung di dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut di atas, mendapatkan perlindungan

---

<sup>10</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Kencana, Jakarta: 2010., hlm. 270.

yang mutlak, biar pun di kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain.<sup>11</sup> Pada sistem publikasi positif jelas bahwa setiap informasi dijamin kebenarannya oleh negara. Apabila terjadi kesalahan informasi yang dilakukan oleh negara, maka sebagai bentuk pertanggungjawaban, negara wajib mengganti kerugian terhadap pihak yang dirugikan.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Arie S. Hutagalung, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar.<sup>12</sup>

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membuat orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. *Register* atau buku tanah yang disajikan dalam sistem publikasi positif ini dijamin kebenarannya oleh negara. Dalam sistem publikasi positif berlaku asas iktikad baik yang melindungi pihak yang dengan iktikad baik dan dengan pembayaran memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak yang sah dalam register. Pihak yang beriktikad baik memperoleh suatu *Indefeasible title* hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarkannya namanya sebagai pemegang hak dalam Register.<sup>13</sup> Pihak yang dengan iktikad baik ini dilindungi dan dijamin haknya atas tanah tersebut, meskipun orang yang mengalihkan ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Guna terlaksananya amanat dalam RPJMN 2015-2019 untuk melakukan perubahan pendaftaran tanah sistem publikasi positif, dibutuhkan beberapa prasyarat/prakondisi (*pre-requisite condition*) yang antara lain: (1) percepatan Ketersediaan Cakupan Peta Dasar Pertanahan mencapai 80% dari wilayah nasional; (2) percepatan Cakupan wilayah bidang tanah bersertifikat mencapai 80% dari wilayah nasional; (3) terpenuhinya tata batas kawasan hutan dan *non* hutan yang diukur dalam skala pendaftaran tanah nasional di BPN mencapai 50% serta (4) terpenuhinya pemetaan tanah adat/ulayat.<sup>14</sup>

Dengan cakupan Peta Dasar Pertanahan yang diharapkan yaitu 80% tersebut diharapkan dapat menghasilkan data sertifikasi bidang tanah yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan akurasi dan cakupan peta dasar pertanahan yang semakin baik maka akan memberikan jaminan

---

<sup>11</sup>Effendi Perangin dalam Urip Santoso, *Ibid.*, hlm. 263.

<sup>12</sup>*Idem.*, hlm. 263-264.

<sup>13</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta: 1999, hlm. 80-81.

<sup>14</sup>Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, *Loc.Cit.*

informasi atas informasi bidang tanah yang telah bersertifikat sehingga diharapkan akan dapat mengurangi kemungkinan terjadinya konflik pertanahan.

Prasyarat tentang publikasi tata batas kawasan hutan diharapkan dapat memberikan kepastian hukum hak atas tanah sehingga memberikan perlindungan yang lebih baik kepada berbagai *stakeholders* terkait dan konflik dapat dihindari.<sup>15</sup>

Dari hasil Kajian Arah Kebijakan Pertanahan Nasional 2020-2024 oleh Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, yang dipublikasi pada Desember 2018 telah dicapai hasil yaitu: <sup>16</sup>

1. Cakupan peta dasar pertanahan sebesar 30, 4 juta Ha (47, 30%);
2. Cakupan bidang tanah bersertipikat yang telah terdigitasi dan memiliki kualitas georeferensi baik sebesar 13, 8 juta Ha (20, 91%);
3. Pengukuran ulang (perapatan) batas kawasan hutan dan non hutan yang diukur dalam skala pendaftaran tanah dilakukan di 7 provinsi yaitu Bali, Kep. Bangka Belitung, Banten, Jawa Tengah, Jawa Barat, DIY, dan Jawa Timur dengan panjang 1.862 km; dan
4. Telah teridentifikasi sebanyak 43 peraturan (perda/perkada/perbup) terkait penetapan tanah adat/ulayat, namun baru 2 (dua) dari peraturan tersebut yang memiliki lampiran berupa peta tanah adat/ulayat, yaitu Kabupaten Lebak dan Kabupaten Sigi.

Dari capaian cakupan tersebut masih sangat minim untuk menuju target capaian bidang tanah bersertipikat dengan asumsi minimal 80%. Asumsi yang digunakan adalah semakin besar cakupan bidang tanah yang telah bersertipikat maka semakin terjamin kepastian hukum hak atas tanah. Kementerian ATR/BPN sendiri menargetkan sebanyak 10-12 juta tanah di seluruh wilayah Indonesia dapat tersertifikasi di tahun 2020 ini melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).<sup>17</sup> Jika target pemerintah ini bisa terus dicapai diharapkan pada tahun 2025 semua tanah di seluruh wilayah Indonesia sudah tersertifikasi, sebagaimana di janjikan oleh Menteri ATR/BPN Sofyan Djalil yang saya kutip dari sumber website Kontan kontributor Sukabumi pada saat penyerahan tanah wakaf di Sukabumi .<sup>18</sup> Dan jika janji itu terlaksana, maka capaian minimal 80% tanah tersertifikasi terpenuhi sesuai amanat dari RPJMN 2015-2019 yang dilanjutkan dengan RPJMN 2020-2024, maka perubahan pendaftaran tanah sistem publikasi negatif menjadi sistem publikasi positif akan dapat terlaksana.

---

<sup>15</sup> *ibid.*

<sup>16</sup> Bidang Penataan Ruang Draft Akhir, Bidang Penataan Ruang Draft Akhir, Desember 2018 Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam [http://www.trp.or.id/komponen/produk/the\\_file/02-Laporan-Akhir-BS-RPJMN-BidangPertanahan.pdf](http://www.trp.or.id/komponen/produk/the_file/02-Laporan-Akhir-BS-RPJMN-BidangPertanahan.pdf), diunduh 26 Maret 2020, pukul 08.40 WIB.

<sup>17</sup> <https://nasional.kontan.co.id/news/program-sertifikasi-tanah-kementerian-atrbpn-terhambat-wabah-virus-corona?page=all>, diunduh pada 13 April 2020, Pukul 21.38 WIB.

<sup>18</sup> <https://regional.kontan.co.id/news/sofyan-djalil-janjikan-tahun-2025-seluruh-tanah-di-indonesia-bersertifikat>, diunduh tanggal 13 April 2020, pukul 21.54 WIB.

Sementara itu, Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN Himawan Arif Sugoto dalam wawancara terpisah dengan wartawan media Kontan Jakarta, mengatakan bahwa program PTSL yang sejatinya untuk mempercepat proses sertifikasi tanah terhambat oleh adanya wabah virus corona yang melanda Indonesia pada pertengahan bulan Maret 2020 Indonesia, yang hal ini berdampak pada sebagian besar pengukuran data di lapangan termasuk pengumpulan data yuridis.<sup>19</sup>

Akibat lanjutannya adalah kemunduran penerbitan sertifikat itu sendiri. Hingga saat ini, belum ada update dari kementerian ATR/BPN tentang data pasti berapa banyak bidang tanah yang telah tersertifikasi karena masih dalam proses pengumpulan dan berbagai daerah. Kementerian ATR/BPN saat ini sedang fokus melakukan percepatan layanan elektronik untuk meminimalisir layanan tatap muka di sebagian kantor BPN.<sup>20</sup>

PTSL yang saat ini berlangsung sebagai upaya percepatan terpenuhinya cakupan tersebut, ada beberapa hal yang disoroti baik itu dari sisi perubahan pengaturan PTSL yang telah mengalami perubahan sebanyak empat kali maupun dari pelaksanaannya di lapangan. Dari sisi peraturan, Permen ATR/Ka. BPN No. 35 Tahun 2016 diubah dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 1 tahun 2017; disempurnakan dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017; hingga akhirnya direvisi lagi dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 6 tahun 2018. Perubahan-perubahan ini mencerminkan ketidakmatangan strategi dan konsep program PTSL. Dan beberapa hal yang sangat terkesan dipaksakan antara lain mengenai Jangka waktu pengumuman yang diperpendek. Pada Pasal 26 PP No. 24 tahun 1997, diberikan waktu 30 hari kalender bagi siapapun untuk mengajukan keberatan. Waktu ini biasanya dapat digunakan untuk mengajukan blokir dan/atau gugatan oleh pihak yang bersengketa. Tetapi, dalam Permen ATR/Ka. BPN No. 6 tahun 2018 Pasal 24, tenggat waktu ini dipangkas menjadi 14 hari kalender saja-tanpa sebelumnya mengubah ketentuan pasal 26 PP No. 24 tahun 1997. Juga Pasal 22 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 tahun 2018 menjelaskan bahwa dalam hal kepemilikan tanah tidak lengkap atau tidak ada sama sekali, maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah oleh yang bersangkutan. Hal ini sangat beresiko terjadinya masalah tentang keakuratan data yang berakibat terjadinya konflik di kemudian hari. Dan juga mengingkari ciri dari sistem publikasi positif itu sendiri yaitu bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti.

Keberadaan PTSL seperti ini bisa menjadi bom waktu dan keberadaan kepastian hukum dalam PTSL itu sendiri yang semakin jauh dari harapan. Seharusnya layak di perhatikan juga metode yang

---

<sup>19</sup> <https://nasional.kontan.co.id/news/program-sertifikasi-tanah-kementerian-atrbpn-terhambat-wabah-virus-corona?page=all>, Loc. Cit.

<sup>20</sup> *Ibid.*

akurat sehingga tidak hanya mengejar hasil semata namun justru berpotensi timbulnya konflik kedepannya.

Dengan penerapan pra kondisi seperti cakupan peta dasar pertanahan dan cakupan wilayah nasional yang telah bersertipikat tersebut di atas diharapkan tingkat kesalahan yang mengakibatkan beban keuangan negara dalam menyediakan ganti rugi, akan mencapai tingkat yang dapat dikelola. Pada kondisi ini, diyakini bahwa secara teknis kemungkinan terjadi sertipikat sah ganda menjadi amat kecil. Selain itu, sebagai konsekuensi logis penjaminan kebenaran informasi batas bidang tanah pada sistem stelsel positif, perlu dilakukan publikasi atas setiap proses pendaftaran (registrasi) yang pada akhirnya setiap batas antara dua bidang tanah harus terukur pada skala rinci yang sama di setiap persil yang berkaitan.

Selain hal-hal tersebut di atas ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) bidang pertanahan menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam perbaikan sistem pengelolaan pertanahan nasional termasuk kebijakan menuju perubahan sistem publikasi positif. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sebagai satu-satunya institusi yang memiliki kewenangan di bidang pertanahan, maka diperlukan proporsi SDM yang ideal dalam melakukan penataan dan pengelolaan bidang pertanahan. Proporsi yang dimaksud tidak hanya mengenai berapa total SDM yang terpenuhi tetapi juga memastikan penempatan SDM tersebut (*The right person in the right place*) untuk membantu program-program Menteri serta bagaimana SDM tersebut menjalankan fungsinya. Kewenangan ini mencakup kegiatan yang berkaitan dengan kebijakan serta kegiatan pelayanan publik. Baik pelayanan kepada masyarakat, badan hukum swasta, sosial, ataupun keagamaan serta pemerintah. Sebagai institusi pelayanan publik, Kementerian ATR/BPN senantiasa berusaha meningkatkan kualitas pelayanan di bidang pertanahan, salah satunya dengan melaksanakan inovasi-inovasi berbasis teknologi informasi dan komunikasi. Hal tersebut selaras dengan tujuan undang-undang tentang Pelayanan Publik yaitu Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik antara lain terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari prasyarat tersebut di atas, hal mendasar yang perlu diperhatikan dan menjadi fokus utama pemerintah selaku pembuat regulasi adalah adanya payung hukum yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan penerapan sistem publikasi positif. Sebagaimana diketahui bahwa dalam sistem publikasi positif, sertipikat itu adalah bukti yang bersifat mutlak. Artinya sertipikat memberi perlindungan mutlak baik terhadap pemegang haknya maupun terhadap pihak ketiga karena keterangan yang tercantum dalam tanda bukti hak tidak dapat diubah, karena hasil pendaftaran ini memberikan alat pembuktian yang mutlak sifatnya dan tidak dapat diganggu gugat. Beban dan tanggung jawab negara

dari konsekuensi diberlakukannya sistem publikasi positif ini sangat besar. Karenanya pada sistem publikasi positif berlaku asas Itikad Baik, yang menjadi ruh dalam memahami, melahirkan dan melaksanakan suatu peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis.

Menurut Mariam Darus, bahwa "Itikad baik dalam peraturan perundang-undangan kita merupakan *Das Sollen* yang harus direfleksikan dalam hukum positif."<sup>21</sup> Pertimbangan ini sering diterapkan untuk menentukan derajat hak atau kewajiban dalam berbagai bentuk kesepakatan yang dibuat oleh manusia, seperti kontrak dalam *common law* dan hukum kewajiban dalam *civil law*.<sup>22</sup> Dengan demikian, selain terletak pada hati sanubari manusia, itikad baik dalam melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul dari suatu hubungan hukum (perjanjian) harus mengindahkan norma-norma kepatutan dan keadilan dengan menjauhkan diri dari perbuatan yang mungkin menimbulkan kerugian pihak lain.<sup>23</sup> Selanjutnya, Subekti menyatakan bahwa hukum itu selalu mengejar dua tujuan, yaitu menjamin kepastian (ketertiban) dan memenuhi tuntutan keadilan.<sup>24</sup> Itikad baik yang terdapat pada kepribadian orang bisa langsung dirasakan oleh yang bersangkutan, juga oleh pihak yang merasakan perbuatan itikad baik seseorang terhadapnya. Ketika rasa itikad baik itu bisa dirasakan, sebenarnya itikad baik itu tengah menjalankan fungsinya.<sup>25</sup>

Jika melihat sejarah dari lahirnya UUPA hingga kini, Indonesia baru menempuh waktu 60 tahun memberlakukan sistem publikasi negatif bertendensi positif. Artinya perjalanan yang masih panjang menuju sebuah sistem yang benar-bener teruji dan layak dalam menerapkan sistem publikasi positif seperti halnya di negara Austria yang memerlukan waktu 191 tahun hingga mampu memberlakukan sistem publikasi positif berbasis online dalam pendaftaran tanahnya. Selama 191 tahun tersebut dilakukan antara lain: pengimplementasian "*Stabile Cadastre*", pengenalan sistem pendaftaran tanah; penghubungan kadaster dengan pendaftaran tanah, penetapan *Surveying Act* (pembuatan peta dasar); pembuatan basis data perumahan; pembuatan peta pendaftaran tanah secara digital; serta pengenalan teknologinya.<sup>26</sup> Artinya Indonesia baru menempuh seperempat perjalanan dari waktu yang ditempuh negara Austria untuk benar-benar siap dengan pemberlakuan sistem publikasi positif dengan segala perangkat sarana-prasarana yang mendukungnya. Dengan pertimbangan di atas, target pada Tahun 2025 adalah mulai bisa diberlakukan sistem publikasi positif seperti yang belum bisa terlaksana.

---

<sup>21</sup>"Perlu Ada Kepastian Hukum Soal Itikad Baik", dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt524946679eefe/perlu-ada-kepastian-hukum-soal-iktikad-baik/>, diunduh 18 Februari 2020, Pukul 07.31 WIB.

<sup>22</sup>Anita D.A. Kolopaking, *Asas Itikad Baik Dalam Penyelesaian Sengketa Kontrak Melalui Arbitrase*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, P.T. Alumni, Bandung: 2013, hlm. 89.

<sup>23</sup>*Idem.*, hlm. 91.

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>*Idem.*, hlm. 95.

<sup>26</sup>Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, *Loc.Cit.*

Hal yang tak kalah utama adalah payung hukum jika perubahan sistem tersebut sudah berjalan. Dalam konteks Negara Indonesia, hukum itu dibuat oleh Pemerintah dan/atau DPR menurut ketentuan pembuatan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diberlakukan di seluruh wilayah hukum Indonesia. Untuk tercipta kepastian hukum tersebut, perlu ada aturan/hukum yang bersifat umum/menyamaratakan. Sifat menyamaratakan tentu bertentangan dengan unsur keadilan, karena keadilan justru menuntut kepada setiap orang diberikan bagiannya. Upaya positivisasi aturan hukum demi mencapai kepastian hukum, mengakibatkan hukum positif harus berbentuk tertulis. Di Indonesia, pengaruh ajaran legisme sangat berperan dalam positivisasi norma hukum.<sup>27</sup> Termasuk perubahan suatu sistem dalam pendaftaran tanah ini, perlu aturan tertulis.

Namun demikian, berlakunya hukum negara dalam ruang-ruang sosial masyarakat Indonesia, tidaklah selalu harmonis, serasi karena pada ruang-ruang sosial itu, terutama ruang sosial masyarakat hukum adat, telah ada hukum adat yang selama ini hidup (*living*), berlaku dan dipatuhi oleh komunitas masyarakat hukum adat tersebut.<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo mengkonstatasikan bahwa sistem hukum negara yang diterima dan dijalankan di negara-negara di dunia saat ini dikategorikan juga sebagai hukum modern, yang mempunyai ciri-ciri:<sup>29</sup> Berbentuk tertulis; Merupakan instrumen yang digunakan secara sadar untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakatnya; dan berlaku untuk seluruh wilayah negara.

Karena Indonesia menganut *civil law*, semua aturan yang digunakan harus tertulis, maka perubahan peraturan yang terkait dengan sistem publikasi dalam pendaftaran juga harus dirubah untuk mendukung pelaksanaan pendaftaran itu sendiri, seperti UUPA Pasal 19 dan PP No, 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta pembentukan peradilan penyelesaian sengketa tanah.

Hal ini selaras dengan pendapat Bagir Manan bahwa kepastian hukum hanya nampak pada saat hukum ditegakkan atau diterapkan, sedangkan ketentuan hukum hanyalah petunjuk menuju kepastian hukum. Kepastian hukum tidak hanya mencakup hukum *in concreto* pada saat penegakan dan penerapan. Kepastian hukum ditentukan juga oleh tatanan *hukum in abstracto*. Begitu pula proses peradilan bukanlah satu-satunya tempat final menentukan kepastian hukum. Kepastian hukum harus ternyata dalam aturan-aturannya dan juga pelaksanaannya oleh para penegak hukum. Apa yang dilaksanakan haruslah sesuai dengan apa yang telah tercantum dalam peraturan perundang-

---

<sup>27</sup>Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*, Loc.Cit.

<sup>28</sup>Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria Membangun Pluralisme Hukum dalam Kerangka Unifikasi Hukum Agraria*, Cetakan Kesatu, Logoz Publishing, Bandung: 2014, hlm. 43-44.

<sup>29</sup>*Idem.*, hlm. 44.

undangan. Jika terjadi kejadian dimana apa yang dilaksanakan tidaklah sesuai dengan peraturannya maka kepastian hukum belum tercapai.<sup>30</sup>

### **Potensi Masalah yang Timbul dalam Pengaturan Pendaftaran Tanah dengan Sistem Publikasi Positif**

Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai (*kontant, concreet, belevend en participarend denken*).<sup>31</sup>

Menurut Arie S. Hutagalung bahwa UUPA menggunakan sistem campuran yaitu pada dasarnya sistem publikasi negatif tetapi diberi karakteristik positif. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Dan unsur positifnya terlihat pada Pasal 19 ayat (1) UUPA bahwa pendaftaran tanah itu diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum.

Dengan keberlakuan sistem publikasi negatif bertendensi positif selama ini, pemegang hak masih memungkinkan akan menghadapi gugatan dari pihak ketiga serta risiko kehilangan hak atas tanahnya. Padahal untuk mewujudkan kepastian hukum terhadap kepemilikan atas tanah, di samping bergantung pada norma hukum juga ditentukan oleh penegakan hukum itu sendiri.

Pada sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membuat orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. *Register* atau buku tanah yang disajikan dalam sistem publikasi positif ini dijamin kebenarannya oleh negara. Dalam sistem publikasi positif berlaku asas iktikad baik dan pihak yang beriktikad baik memperoleh suatu *Indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarkannya namanya sebagai pemegang hak dalam Register.<sup>32</sup> Pihak yang dengan iktikad baik ini dilindungi dan dijamin haknya atas tanah tersebut, meskipun orang yang mengalihkan ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Dalam sistem pendaftaran positif, resiko jika terdapat kepalsuan ditanggung oleh negara, berupa pembayaran ganti rugi kepada pihak penuntut yang terbukti haknya benar. Pada negara-negara yang menerapkan sistem publikasi positif, juga di terapkan konsep *indefeasible* dan *indemnity*

---

<sup>30</sup>Lusiana, *Kajian Kekuatan Pembuktian Sertifikat Tanah Berdasarkan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Keadilan* dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/4239/3/2MH01717.pdf>., diunduh 19 Desember 2019, Pukul 14.36 WIB..

<sup>31</sup>Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 361-362.

<sup>32</sup>Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 80-81.

sebagai bentuk pemberian kompensasi ganti rugi atas kesalahan dalam sertifikasi hak atas tanah.<sup>33</sup> Hukum "*indefeasibile*" merupakan pusat atau hal penting yang harus ada dalam sistem pendaftaran publikasi positif. Menurut *Land Registration Act 2002*, bahwa Hukum *indefeasibile* didasari oleh tiga prinsip utama yaitu:<sup>34</sup>

1. Prinsip pertama adalah "**prinsip cermin (*mirror principle*)**". Prinsip ini mengharuskan hasil pendaftaran tanah dapat mencerminkan fakta-fakta terkini dari hak kepemilikan tanah secara akurat dan lengkap, baik pengalihan hak atas tanah, hipotek tanah, sewa tanah, atau tanah hasil perjanjian. Seluruh informasi tanah harus dimasukkan ke dalam sertifikat tanah dan sistem *online* agar dapat dilihat oleh seluruh masyarakat.
2. Prinsip kedua adalah "**prinsip tabir (*curtain principle*)**". Prinsip ini menyatakan bahwa sebuah tabir digunakan pada register untuk memberikan kepercayaan kepada pembeli (*purchaser*). Dalam hal ini pembeli tidak perlu menyelidiki atau mencari kembali sejarah atau riwayat masa lalu kepemilikan tanah seperti yang telah tergambar pada register, serta kepemilikan tanah tidak perlu dibuktikan dengan dokumen yang rumit dan panjang.
3. Prinsip ketiga adalah "**prinsip asuransi (*insurance principle*)**". Prinsip ini menjelaskan tentang penyediaan kompensasi atau jaminan pada sistem pendaftaran hak (publikasi positif). Dalam hal ini, apabila register terbukti tidak benar mengenai tanah yang didaftarkan, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atau ganti rugi terhadap para pendaftar tanah yang telah dirugikan.

Selain itu, dalam hukum "*indefeasibile*" pada sistem publikasi positif, ada dua jenis jaminan ganti rugi, yaitu *immediate indefeasible* dan *deffered indefeasible*. *Immediate indefeasible* adalah pembuatan sistem kepemilikan tanah melalui registrasi atau pendaftaran hak atas tanah yang dirancang untuk melindungi pihak yang tidak bersalah seperti pembeli tanah maupun pemberi sewa. Dengan kata lain, konsep *immediate indefeasible* adalah melindungi pihak yang memiliki hak atas tanah saat ini, meskipun proses kepemilikan atas tanah diperantara oleh seorang penipu atau dilakukan dengan cara penipuan. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), maka akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah.<sup>35</sup>

Sementara itu, *deffered indefeasible* dicontohkan melalui kasus tiga pihak, yaitu pemilik asli tanah, pemilik tanah kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu, dan pemilik ketiga sebagai pihak yang memperoleh tanah dengan iktikad baik tanpa mengetahui bahwa peralihan tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diperantara oleh seorang penipu (pemilik tanggahan). Pada konsep ini, hukum pertanahan melindungi pemilik asli dan pemilik ketiga. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari

---

<sup>33</sup>Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, *Loc.Cit.*

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup>*Ibid.*

pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah.<sup>36</sup>

Konsep kata *Indemnity* secara literal berarti menyelamatkan dari kerugian dan untuk istilah dari asuransi melindungi atau mengamankan dari kerusakan atau kehilangan. Dengan demikian *indemnity* dimaksud untuk memberikan kompensasi keuangan atas kerugian yang diderita oleh tertanggung dan menempatkan mereka ke posisi yang sama setelah kejadian sebagaimana dimiliki sebelumnya. Dari konsep *indemnity* ini dapat, dikatakan bahwa sasaran asuransi adalah untuk memberikan kompensasi keuangan yang pas bagi tertanggung dan secara implisit tertanggung tidak dapat menerima kompensasi lebih dari yang nilai kerugian yang dialami tidak berhak menerima keuntungan dari kerugian yang terjadi.<sup>37</sup> Jumlah yang pas atas kompensasi belum diketahui sebelum terjadi kerugian tetapi akan ditetapkan setelah terjadinya kerugian.

Inilah kenapa perlu ada pra kondisi yang harus dilakukan sebelum diberlakukan sistem publikasi positif agar tingkat kesalahan yang mengakibatkan beban keuangan negara dalam menyediakan ganti rugi, akan mencapai tingkat yang dapat dikelola. Karena pada kondisi ini, diyakini bahwa secara teknis kemungkinan terjadi sertifikat sah ganda menjadi amat kecil sehingga bila memang masih terjadi, resiko beban keuangan negara dalam memberikan ganti rugi masih dapat dikelola dengan baik.

## PENUTUP

Syarat yang diperlukan dalam pengaturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi positif agar kepastian hukum pemegang hak atas tanah adalah terpenuhinya 4 (empat) prasyarat/prakondisi (*pre-requisite condition*) yaitu tersedianya Cakupan Peta Dasar Pertanahan 80%, Cakupan bidang tanah bersertipikat 80%, terpenuhinya tata batas kawasan hutan dan non hutan mencapai 50% dan terpenuhinya pemetaan tanah adat/ulayat. Yang tak kalah penting adalah ketercukupan SDM BPN yang berkualitas dan kuantitas yang seimbang guna mendukung kebijakan serta kegiatan pelayanan publik serta tersedianya payung hukum dalam sistem hukum positif atas perubahan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah.

Potensi masalah yang timbul dalam pengaturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi positif adalah jika terdapat kesalahan/kepalsuan data dalam register maka akan ditanggung oleh negara, berupa pembayaran kompensasi ganti rugi (*indemnity*). Dalam prakteknya, sistem publikasi positif memiliki dua jenis kompensasi yang disesuaikan dengan dasar hukum suatu negara yaitu *immediate indefeasible* (seperti Inggris, Australia) dan *deffered indefeasible* (seperti Malaysia).

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> <https://www.akademiasuransi.org/2012/12/bab-11-mengukur-kerugian-prinsip.html>, diunduh tanggal 14 Juli 2020, pukul 14.35 WIB.

Dengan dipenuhinya prakondisi sebelum menuju pemberlakuan sistem publikasi positif, tingkat kesalahan pada data dalam register yang mengakibatkan beban keuangan negara dalam menyediakan ganti rugi, akan mencapai tingkat resiko yang dapat dikelola dengan baik.

Terdapat beberapa saran yang dapat penulis sampaikan bahwa PTSL yang dilakukan saat ini guna mempercepat terwujudnya sistem publikasi positif masih harus diperbaiki bukan hanya orientasi hasil dan mengabaikan proses-prosesnya karena salah satu cirinya sistem publikasi positif adalah pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti karena kalau terjadi kesalahan negara yang akan menanggung kerugian dari kesalahan data di register. Jika karena keterbatasan SDM di BPN bisa bekerjasama dengan lembaga Perguruan Tinggi. Untuk kerugian yang harus di bayar negara bisa dibebankan kepada pihak yang mengajukan gugatan, sehingga akan meringankan beban negara dalam menanggung ganti rugi (kompensasi).

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Aartje Tehupeiry, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan 1, Raih Asa Sukses, Jakarta: 2012.
- Anita D.A. Kolopaking, *Asas Iktikad Baik Dalam Penyelesaian Sengketa Kontrak Melalui Arbitrase*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, P.T. Alumni, Bandung: 2013.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta: 1999.
- Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2009.
- \_\_\_\_\_, *Monograf Hukum Agraria Membangun Pluralisme Hukum dalam Kerangka Unifikasi Hukum Agraria*, Cetakan Kesatu, Logoz Publishing, Bandung: 2014.
- \_\_\_\_\_, *Monograf Hukum Agraria Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, Cetakan Kedua, Logoz Publishing, Bandung: 2014.
- Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Cetakan Pertama, Visimedia, Jakarta: 2007.
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia, Jakarta: 1985.
- Soejono Soekanto dan Sri Mawudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2011.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Kencana, Jakarta: 2010.

## Jurnal

Lusiana, "Kajian Kekuatan Pembuktian Sertifikat Tanah Berdasarkan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Keadilan" dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/4239/3/2MH01717.pdf>.

## Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen IV

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

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

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2015 Tentang Rencana Strategi Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015-2019.

Bidang Penataan Ruang Draft Akhir, Bidang Penataan Ruang Draft Akhir, Desember 2018 Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam [http://www.trp.or.id/komponen/produk/the\\_file/02-Laporan-Akhir-BS-RPJMN-BidangPertanahan.pdf](http://www.trp.or.id/komponen/produk/the_file/02-Laporan-Akhir-BS-RPJMN-BidangPertanahan.pdf), diunduh 26 Maret 2020.

Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, "Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia", 2016, dalam [https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian\\_Persiapan\\_Perubahan\\_Sistem\\_Pendaftaran\\_Tanah\\_Publikasi\\_Positif\\_di\\_Indonesia.pdf](https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian_Persiapan_Perubahan_Sistem_Pendaftaran_Tanah_Publikasi_Positif_di_Indonesia.pdf), diunduh 22 Oktober 2019.

## Sumber Lain

"Perlu Ada Kepastian Hukum Soal Itikad Baik" dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt524946679eefe/perlu-ada-kepastian-hukum-soal-iktikad-baik/>, diunduh 18 Februari 2020.

<https://nasional.kontan.co.id/news/program-sertifikasi-tanah-kementerian-atrbpn-terhambat-wabah-virus-corona?page=all>, diunduh pada 13 April 2020.

<https://regional.kontan.co.id/news/sofyan-djalil-janjikan-tahun-2025-seluruh-tanah-di-indonesia-bersertifikat>, diunduh tanggal 13 April 2020.

<https://www.akademiesuransi.org/2012/12/bab-11-mengukur-kerugian-prinsip.html>, diunduh tanggal 14 Juli 2020.