

## POTENSI PERMASALAHAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK LENGKAP (PTSL)

*Potential Problems of Complete Systematic Land Registration (PTSL)*

**Dian Aries Mujiburohman**

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional  
Jalan Tata Bumi No. 5 Banyuraden – Yogyakarta  
Email: esamujiburohman@stpn.ac.id

**Abstrak:** This paper aims to examine the potential problems of Complete Systematic Land Registration (PTSL) as the government's priority agenda to establish land registration throughout Indonesia. This study uses a normative legal research approach by analyzing the legislation related to land registration, especially PP. 24 of 1997 concerning Land Registration and Ministerial Regulation ATR/Ka. BPN No. 12 of 2017 as amended by Ministerial Regulation No. 6 of 2018. The potential of this problem relates to the issue of tax and income tax payable, human resources, facilities and infrastructure, issues absentee land, maximum excess of land ownership, abandoned land, announcement of physical and juridical data, and problems of application of the principles of contradictoire delimitation. The potential of this problem is described and is given alternative solutions on the implementation of PTSL. Alternative solution is by strengthening the regulation of PTSL in the form of Government Parliament (PP), either by revising PP. 24 of 1997 and by forming a separate PP on PTSL by clarifying the outlined problems.

**Keywords:** PTSL, Legal Certainty, Legal Protection.

**Intisari:** Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji potensi permasalahan pendaftaran sistematik lengkap (PTSL) sebagai agenda prioritas pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah seluruh Indonesia. Kajian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, khususnya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Permen No. 6 Tahun 2018. Potensi permasalahan ini berkaitan dengan masalah biaya Pajak PPh dan BPHTB terhutang, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana, permasalahan tanah absentee, kelebihan maksimum dan tanah terlantar, masalah pengumuman data fisik dan data yuridis, serta masalah penerapan asas kontradiktur delimitasi. Potensi masalah ini di diskripsikan dan diberikan alternatif solusi dalam pelaksanaan percepatan PTSL. Alternatif solusinya adalah dengan cara memperkuat regulasi PTSL dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) baik dengan cara merevisi PP No. 24 Tahun 1997 maupun dengan membentuk PP tersendiri mengenai PTSL yang pada pokoknya pengaturan isi-nya salah satunya memperjelas permasalahan-permasalahan yang diuraikan diatas.

**Kata kunci:** PTSL, Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum.

### A. Pendahuluan

Penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia

merupakan kewajiban pemerintah dan pemegang hak sesuai dengan Pasal 19, 23, 32, dan 38 UUPA. Pendaftaran tanah merupakan syarat untuk mencapai jaminan kepastian

hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah, seperti yang dinyatakan oleh Sutedi (2011, 27) untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: a). Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten; b). Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya; c). Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut; d). Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; e). Putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan. Sedangkan untuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi 3 (tiga) syarat kumulatif yaitu: (1) Penerbitan sertipikat tanahnya telah berusia 5 tahun atau lebih (2) Proses penerbitan sertipikat tersebut didasarkan pada itikad baik (3) Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya (Santoso 2010, 280).

Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya (Dalimunthe 2000, 132). Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya (Santoso 2010, 2).

Dalam pelaksanaannya untuk mewujudkan tanah terdaftar di seluruh Indonesia, pada kenyataannya belum menghasilkan pendaftaran tanah yang memuaskan. Hal ini seperti yang dinyatakan dalam peraturan pemerintah pendaftaran tanah yang pertama kali yaitu PP No. 10 Tahun 1961 yang berlaku selama lebih dari 35 tahun, lebih kurang baru 16,3 juta bidang yang sudah didaftar

dari sekitar 55 juta bidang tanah hak (lihat penjelasan PP No. 24 Tahun 1997). Demikian juga dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 penyempurnakan dari PP No. 10 Tahun 1961, belum maksimal dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dari 126 juta bidang tanah di Indonesia hanya 46 juta sudah terdaftar, ini artinya ada 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Sementara menurut (van der Eng 2016 dalam Wahyuni, 2017) pertumbuhan bidang tanah lebih dari 1 juta bidang per tahun.

Pemerintah sekarang ini melalui Kementerian ATR/BPN yang mempunyai kewenangan pendaftaran tanah telah berupaya untuk percepatan pendaftaran tanah dengan berbagai program/proyek dengan segala keterbatasannya. Program/proyek yang telah ada sebelumnya seperti, percepatan pendaftaran tanah melalui Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy Development Project* (LMPDP) atau proyek adjudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (Prona) belum dapat mencapai target pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Program yang terbaru saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/Ka. BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia (Purbaya 2017). Target-target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan hanya ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini merujuk pada hasil pendaftaran tanah selama

ini kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Padahal sudah 57 tahun yang lalu perintah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana yang telah di amanatkan oleh UUPA. Apabila dianalisis lebih mendalam penyebab utama adalah *political will* pemerintah, program-program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden. Inilah yang membedakan Program PTSL dengan program-program sebelumnya, presiden memantau, mengevaluasi bahkan turun tangan langsung dalam pembagian sertifikat dalam pelaksanaan PTSL.

Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum program PTSL, serta untuk mengurangi sengketa Kementerian ATR/BPN menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, sumberdaya manusia ditingkatkan, sarana dan prasarana diperbanyak kualitas dan kuantitasnya, segi pembiayaan diperluas, adanya koordinasi antar lembaga di luar BPN. Secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai sarana memberi kemudahan dan percepatan dalam pendaftaran tanah seluruh Indonesia.

Perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas dalam pelaksanaan PTSL telah tertuang dalam beragam regulasi, petunjuk teknis, surat edaran sebagai sarana kemudahan dalam pelaksanaan PTSL. Dalam pandangan Prayitno (2017, 14) Untuk mempercepat program PTSL dilakukan beberapa terobosan di antaranya: (a) melibatkan pihak swasta dalam proses pengukuran dan pemetaan bidang tanah; (b) mengatasi kekurangan petugas ukur Kementerian ATR/BPN; (c) mengundang partisipasi perusahaan swasta dalam bentuk program tanggung jawab sosial perusahaan/CSR; (d) mempersingkat masa pengumuman dari 1 bulan menjadi 14 hari, (e) menyediakan

mekanisme BPHTB terutang bagi masyarakat berpenghasilan rendah; (f) Surat keputusan bersama (SKB) Menteri ATR/Ka. BPN, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang pembiayaan persiapan PTSL.

Meskipun berbagai regulasi sebagai payung hukum PTSL telah diterbitkan dan kerjasama atau koordinasi antar instansi telah dibangun serta berbagai kemudahan/terobosan telah dibuat, namun dalam tataran implementasi, masih terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaan PTSL yang berorientasi target kuantitas yang memungkinkan mengabaikan kualitas. Hambatan ini di antaranya adalah Biaya Pajak atas Tanah (PPH dan BPHTB), Sumber Daya Manusia, sarana dan prasarana, tanah *absentee*, tanah kelebihan maksimum, dan tanah terlantar, masalah pengumuman data fisik dan data yuridis dan penerapan asas kontradiktur delimitasi, dari hambatan-hambatan ini dideskripsikan dan memberikan solusi terhadap pelaksanaan PTSL. Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan menjadi fokus kajian ini.

Kajian dalam tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah konsistensi/kesesuaian peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah yaitu PP No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018.

## **B. Biaya Pajak atas Tanah (PPH dan BPHTB Terutang)**

Pada dasarnya proses pendaftaran tanah tidaklah murni keseluruhan kewenangan BPN, karena adanya keterkaitan dengan instansi lain seperti Kementerian Keuangan dalam

hal Pajak Penghasilan (PPH) dan Pemerintah Daerah dalam hal Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta PPAT/Notaris untuk pembuatan akta sebagai syarat untuk mengeluarkan sertifikat. Syarat adanya biaya PPh, BPHTB, dan pembuatan akta adalah salah satu faktor utama penghambat dalam pendaftaran tanah. Selama ini kesan masyarakat untuk mengurus sertifikat itu mahal, lama, dan berbelit-belit. Biaya mahal karena harus membayar akta, PPh, dan BPHTB, prosesnya lama disebabkan butuh waktu harus mengurus akta, membayar pajak, dan proses administrasi di BPN, berbelit-belit harus mondar mandir ke kantor PPAT, Kantor Pajak Pratama, dan Kantor Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dan BPN. Untuk mengatasi permasalahan tersebut bisa dilakukan proses pensertipikatan tanah melalui satu atap, dengan cara semua proses ini dilakukan di kantor BPN (misalnya Kantor Pajak dan PPAT ada ruang tersendiri di Kantor BPN), sehingga dapat mempengaruhi minat masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya.

Demikian juga, permasalahan PPh dan BPHTB terhutang dalam pelaksanaan PTSL yang diatur dalam Pasal 33 Peraturan Menteri ATR/Ka BPN No. 6 Tahun 2018, yang memberikan ruang kemudahan dalam pelaksanaan program PTSL, bagi yang tidak atau belum mampu membayar PPh dan BPHTB dengan membuat surat pernyataan PPh dan BPHTB terhutang. Namun ketentuan Pasal 33 ini masih memerlukan penjelasan lebih lanjut, bagaimana mekanisme penagihannya dan sampai kapan harus dibayarkan karena ketentuan peraturan perundang-undangan belum mengatur mengenai PPh dan BPHTB terhutang mengenai pajak tanah. Walaupun Pasal 33 hanya menjelaskan Kepala Kantor Pertanahan wajib menyampaikan daftar BPHTB terhutang dan/atau PPh terhutang secara periodik dalam waktu 3 (tiga) bulan

kepada Bupati/Walikota setempat dan jika ada Peralihan hak atau perubahan atas Buku Tanah dan Sertipikat Hak atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan melunasi PPh dan BPHTB terhutang.

Pengertian pajak terhutang sesuai dengan Pasal 1 Angka (10) UU No. 28 Tahun 2007 adalah pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam Masa Pajak, dalam Tahun Pajak, atau dalam Bagian Tahun Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Pengaturan Pajak PPh dan BPHTB mempunyai rezim hukum terdiri, PPh diatur dalam UU No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan beserta peraturan pelaksanaannya. Sedangkan BPHTB diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Secara teori seperti yang disampaikan Widyawati (2010) pengaturan dalam hukum pajak dibedakan menjadi dua, yaitu hukum pajak material dan hukum pajak formal. Hukum pajak material mengatur ketentuan-ketentuan mengenai siapa-siapa saja yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa saja yang dikenakan pajak dan apa-apa saja yang dikecualikan serta berapa besarnya pajak yang terhutang. Sedangkan hukum formal mengatur bagaimana mengimplementasikan hukum pajak material, mengatur mengenai prosedur (tata cara) pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan.

Ketentuan PPh terhutang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah, tidak menyebutkan secara jelas waktu pajak terhutang, hanya ditentukan bahwa sebelum akta, risalah lelang atau surat lain ditandatangani oleh pejabat yang berwenang maka haruslah ditunjukkan terlebih dahulu bukti pembayaran PPh. Berbeda dengan pengaturan dalam BPHTB yang secara jelas telah menyatakan bahwa pajak terhutang timbul saat akta, risalah lelang atau

surat lain yang berkaitan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, tetapi di lain pihak pejabat yang berwenang tersebut dilarang menandatangani akta, risalah lelang atau surat lain yang terkait sebelum ditunjukkan bukti pembayaran BPHTB (Widyawati 2010).

Bersamaan dengan ketiadaan aturan PPh dan BPHTB yang cukup jelas untuk menjawab permasalahan tersebut perlu diatur khusus PPh dan BPHTB terhutang dalam pelaksanaan PTSL. Pengaturan ini harus dalam bentuk Peraturan Pemerintah supaya sederajat dengan peraturan pelaksana terkait dengan perpajakan, karena secara asas peraturan perundang-undangan dapat diterapkan asas *Lex specialis derogat legi generali* yaitu peraturan yang khusus dapat menyampingkan peraturan yang umum. Dalam isi PP tersebut mendorong pemerintah untuk memfasilitasi pajak PPh dan BPHTB khusus pendaftaran pertama kali dalam pelaksanaan PTSL dalam (*zero tax*) atau pajak nol persen, sebagai suatu bentuk keseriusan pemerintah dalam melaksanakan kewajiban pendaftaran tanah seluruh Indonesia.

Dalam kaitannya dengan PPh dan BPHTB terhutang dalam pelaksanaan PTSL menurut padangan Darmawan (2017, 31) filosofi *tax amnesty* perlu ditiru dalam proses pendaftaran tanah sistematis lengkap dengan membebaskan pendaftaran tanah pertama kali dari pajak atas tanah seperti PPh dan BPHTB, akan mempercepat *collecting* data dalam bentuk pendaftaran tanah dan pemerintah akan mendapatkan keuntungan berupa data tanah bersertipikat yang merupakan sumber pengenaan obyek pajak di kemudian hari. Lebih lanjut Darmawan (2017, 31) menyatakan: (1) Setiap peralihan *property*/tanah terkena pajak; (2) Peralihan tidak harus dibuktikan dengan akta, sepanjang sudah terdapat peralihan maka terkena pajak; (3) Tidak mengenal pajak terhutang. Pandangan tersebut rasanya

cukup beralasan jika dilihat dari ketentuan terakhir tentang Peraturan Pemerintah RI No. 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau bangunan dan perjanjian pengikatan jual beli atas tanah dan/atau bangunan beserta perubahannya.

Memberikan fasilitas "*zero tax*" pajak nol persen khusus untuk pendaftaran tanah pertama kali karena pada umumnya pendaftaran tanah pertama kali adalah masyarakat yang kurang mampu. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri ATR/Ka. BPN No. 261/KEP-7.1/XI tentang sertipikasi Hak atas Tanah untuk masyarakat yang memiliki kartu keluarga sejahtera, sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan kemudahan dalam pelayanan sertipikasi hak atas tanah untuk pertama kali dan memberi kemudahan dalam biaya pengukuran, transportasi, akomodasi, konsumsi, dan biaya pemeriksaan tanah (Panitia A) yang dibebankan pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Sedangkan untuk BPHTB diminta kepada pemerintah daerah untuk dibebaskan. Ketentuan ini seyogyanya diberlakukan atau diterapkan sebagai upaya untuk menarik minat masyarakat untuk mendaftarkan tanah, karena akan memberikan kemudahan dalam percepatan pendaftaran tanah, secara tidak langsung mendorong pertumbuhan ekonomi, meminimalisir sengketa, dan akan memberikan jaminan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah apabila tanah telah terdaftar.

Demikian juga dalam aspek pembiayaan pelaksanaan PTSL ini dapat bersumber dari APBN, APBD, Sertipikat Massal Swadaya, dan *Corporate Social Responsibility* (CSR) BUMN, BUMD, dan Swasta. Diperkuat dengan Keputusan Bersama Menteri ATR/Ka. BPN, Mendagri, dan Menteri Desa, Pembangunan

Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 25/SKB/V/2017, No. 590-3167A Tahun 2017, No. 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Pembiayaan terkait dengan kegiatan penyiapan dokumen, kegiatan pengadaan Patok dan Materai dan kegiatan operasional petugas kelurahan/desa, biaya ini tidak termasuk biaya BPHTB dan PPh. Terkait dengan biaya BPHTB Mendagri memerintahkan Bupati/Walikota untuk memberikan pengurangan dan/atau keringanan atau pembebasan BPHTB.

Telah dijelaskan di muka bahwa biaya-biaya yang mahal untuk mengurus sertipikat salah satu faktor utama penghambat pendaftaran tanah. Untuk itu perlu keikhlasan pemerintah untuk membebaskan BPHTB dan PPh kedalam "zero tax" untuk pendaftaran tanah pertama kali, supaya kelancaran percepatan pendaftaran tanah tercapai sesuai target yang telah ditentukan. Mekanisme ini dapat dilakukan dengan cara, *pertama*, merevisi Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri dengan mengikutsertakan Kementerian Keuangan dalam hal pembebasan PPh; *kedua*, merevisi klausul PPh dan BPHTB terhutang dengan pembebasan PPh dan BPHTB Nol Persen; *ketiga*, SKB ini ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Gubernur, dengan ketentuan apabila aturan mengenai BPHTB belum diatur dalam Perda. Jika sudah diatur Perda, maka Perdanya harus direvisi.

Mekanisme ini dapat diwujudkan apabila ada keikhlasan dan *political will* pemerintah bahwa pendaftaran tanah seluruh wilayah Indonesia dalam mempercepat program PTSL sebagai agenda prioritas. Menurut Darmawan (2017), PTSL merupakan terobosan dalam pendaftaran tanah. Secara bertahap desa lengkap akan terwujud dan ini menjadi embrio terwujudnya peta bidang di masing-masing lokasi dan impian terwujudnya *one map policy*. Lembaga lain akan mendapatkan imbas yang

sangat besar terkait dengan rencana detail tata ruang, penentuan LP2B, *collecting* perpajakan, peta sosial/politik, dan lain-lain.

### C. Sumber Daya Manusia, Sarana, dan Prasarana

Kebutuhan akan sumberdaya manusia sangat menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan PTSL, baik secara kualitas maupun kuantitas. Sumberdaya manusia di kantor-kantor pertanahan beragam segi keilmuannya dan sebarannya belum merata, didominasi di daerah-daerah Pulau Jawa dibandingkan di luar Pulau Jawa. Hal ini juga harus menjadi bahan evaluasi di lingkungan Kementerian ATR/Ka. BPN. Belum lagi masalah perkerjaan rutinitas pelayanan pendaftaran tanah yang cukup besar, jumlah luas bidang tanah setiap tahunnya bertambah dalam kegiatan PTSL. Hal ini tentunya perlu dihitung jumlah ASN dengan volume perkerjanya, supaya pekerjaan rutinitas maupun PTSL dapat berjalan beriringan dengan tidak mengabaikan kegiatan rutin.

Berdasarkan data yang disampaikan oleh Wahyono (2017, 39) jumlah sumberdaya manusia untuk menyelesaikan target pensertipikatan sampai bulan Agustus 2017, untuk ASN Kementerian ATR/BPN sebanyak 2052 orang, sedangkan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sejumlah 5544 yang terdiri atas Surveyor Kadastral sebanyak 1160 dan ASK sebanyak 4384. Sampai dengan bulan September 2017, ternyata target pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk pendaftaran tanah belum mencapai 80% dari target yang dicanangkan.

Kebutuhan akan percepatan PTSL untuk Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) telah diakomodasi dalam Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 33 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 11 Tahun 2017 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB). Percepatan penyediaan Asisten Surveyor Kadaster (ASK)

juga dilakukan melalui pendidikan singkat 2 atau 3 minggu bagi lulusan SMK Geomatika yang dilakukan oleh BLK bekerjasama dengan Kanwil BPN setempat. Perlu juga terobosan lain untuk mengatasi kekurangan petugas ukur yakni memberdayakan dan memberikan kewenangan Pegawai Tidak Tetap (PTT) dengan merevisi Perkabn No. 2 Tahun 2014 tentang Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan BPN RI. Karena secara kapasitas mempunyai kemampuan lebih secara pengalaman dibandingkan dengan ASK dengan pendidikan singkat 2 atau 3 minggu bagi lulusan SMK. Senada menurut Ratmono (2017, 62) pekerjaan pengumpulan data fisik melalui pengukuran bidang tanah, selain dilaksanakan oleh ASN, dapat dilakukan dengan pelibatan *stakeholder*, seperti SKB. Penggunaan surveyor lainnya, seperti dari Dit. Topografi AD, Dinas Pengukuran dan Pemetaan yang ada di OPD, Kerja Praktek Mahasiswa Jurusan Teknik Geodesi/Geomatika, STPN, dan lain-lain. Hal ini perlu untuk dipertimbangkan bagaimana mekanismenya.

Demikian juga dengan keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh kantor pertanahan beragam dan tidak merata terkait dengan alat ukur berteknologi, jaringan internet, komputer, printer serta kapasitas ruangan kantor untuk berkerja dan untuk pengeloan warkah dari hasil produk PTSL yang cukup banyak, juga sarana dan prasarana untuk keperluan di *base camp* maka diperlukan anggaran dan kerjasama dengan Pemerintah Daerah terkait dengan pemasalahan tersebut (lihat juga Darmawan 2017).

#### **D. Permasalahan Tanah Absentee, Kelebihan Maksimum, dan Tanah Terlantar**

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/Guntai* adalah pemilikan tanah yang

letaknya di luar tempat tinggal pemiliknya, misalnya berbeda daerah atau kecamatan. Dalam ketentuan hukum tanah *absentee* wajib mengalihkan hak atas tanahnya dalam jangka waktu 6 bulan kepada orang lain di kecamatan tempat di mana letak tanah atau pemiliknya pindah ke kecamatan lain. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* karena melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang menyatakan bahwa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Demikian pula asas larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas (Pasal 7 UUPA) sebagai upaya mencegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan tertentu saja. Serta larangan menelantarkan tanah (Pasal 27 UUPA). Namun dalam kenyataannya masih banyak terdapat orang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* dan tanah yang melampaui batas serta menelantarkan tanahnya.

Kebijakan untuk menertibkan tanah *absentee* dan tanah yang melampaui batas telah dilakukan melalui program landreform yang diatur dalam UU No. 56 Tahun 1960 beserta peraturan pelaksanaanya dengan cara mengambilalih tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah-tanah *absentee*, yang kemudian direncanakan untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat yang tidak mempunyai tanah (Ismail 2012). Sedangkan untuk penertiban tanah-tanah terlantar diatur dalam PP No. 11 Tahun 2010, namun dalam implementasinya penertiban tanah-tanah terlantar masih banyak gugatan di pengadilan yang pada umumnya dimenangkan oleh pemegang hak karena dalam aspek prosedur formal tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi dan dianggap sebagai cacat yuridis (Mujiburohman 2015, 142).

Disamping pelaksanaan PTSL, seharusnya dilakukan juga identifikasi dan inventarisasi

tanah *absentee*, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar sebagai amanat dari Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1995 tentang Inventarisasi Atas Tanah Terlantar, Tanah Kelebihan Maksimum, dan *Absentee* Baru. Identifikasi dan inventarisasi sebagai data awal untuk menertibkan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Setidaknya untuk menertibkan tanah *absentee*, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar dilakukan dengan cara: a) melakukan penyuluhan kepada masyarakat terkait larangan memiliki tanah *absentee*, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar dengan berkordinasi dengan desa/kelurahan; b) melakukan pencatatan tiap bidang tanah tersebut untuk mengetahui subyek dan obyek tanah; c) dilakukan penertiban dengan cara pelepasan secara sukarela atau pencabutan hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian dan tanahnya dikuasai negara dan didistribusikan kepada yang berhak menerimanya dan atau tanahnya disimpan sebagai bank tanah.

Di sisi lain, tanah *absentee* dan tanah terlantar dapat menghambat dalam hal pengukuran bidang tanah karena kebanyakan tanahnya hanya sebagai investasi dan pemegang hak tidak berdomisili di wilayah tanahnya, maka perlu diidentifikasi, inventarisasi, dan ditertibkan. Namun, penertiban yang dilakukan bukan perkara mudah, karena memerlukan biaya-biaya yang besar. Untuk itu pemerintah harus berperan aktif dalam melakukan penertiban dan pengawasan untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, mengurangi kesenjangan penguasaan dan pemilikan tanah, bahkan dapat mengurangi sengketa tanah.

Pembukuan dan penerbitan sertipikat hak atas tanah untuk tanah *absentee* dan tanah kelebihan maksimum dalam pelaksanaan

PTSL termasuk ke dalam katagori tiga (K-3), yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipikatnya, karena subyek haknya wajib terlebih dahulu memenuhi persyaratan tertentu dan data pendaftaran tanah harus selalu dilakukan penyesuaian atas penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ada (Pasal 25, Pasal 28 dan Pasal 30 Pemen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018). Sebagaimana tujuan akhir dari pendaftaran tanah adalah terbitnya sertipikat sebagai bukti hak yang kuat atau yang dimaksud adalah katagori satu (K-1) yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah

### E. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis

Kegiatan PTSL sangat menuntut adanya jaminan kepastian hukum. Salah satu persoalan penting terkait dengan kepastian hukum tersebut adalah asas publisitas yang mempunyai perbedaan pengaturan antara peraturan pemerintah dengan peraturan menteri. Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah maka dilaksanakan pengumuman data fisik dan data yuridis yang selama 14 (empat belas) hari kalender (Pasal 24 Peraturan ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018). Ketentuan ini berbeda dengan Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mensyaratkan 30 hari dan Pasal 63 PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

PP No. 24  
Tahun 1997



PMNA/Ka. BPN No.3  
Tahun 1997



Permen ATR/Ka. BPN  
No. 12 Tahun 2017

Pengaturan asas publisitas yang berbeda memberikan ruang potensi sengketa di kemudian hari, karena pada dasarnya peraturan

yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Menurut Soeprapto (2010, 41) berdasarkan teori jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*). Senada dengan Sitorus (2017, 10) menyatakan, ketidaksinkronan itu membatalkan aturan hukum yang lebih rendah, namun dalam praktik penyelenggaraan bernegara ketidaksinkronan aturan itu tidak otomatis membatalkan aturan yang lebih rendah sebelum aturan yang lebih rendah dibatalkan oleh pengadilan yang berwenang dalam melakukan *judicial review*. Oleh karena itulah, Permen tentang PTSL tetap berlaku sebelum ada putusan *judicial review* dari Mahkamah Agung.

Dalam perpektif pemerintah waktu pengumuman data fisik dan data yuridis 14 hari kalender tergolong masih terlalu lama, membuka kemungkinan untuk mempersingkat pengumuman apabila merujuk Intruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Lengkap yang pada pokoknya memerintah Kementerian ATR/BPN untuk merevisi/mengubah Permen ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017 terkait dengan: a). Kategorisasi K1 sampai dengan K4 direvisi menjadi 3 kluster, b) Membuat peraturan dan mengambil langkah-langkah penyelesaian percepatan PTSL dalam proses pembuktian dan/atau penguasaan tanah, c) membuat/menyiapkan/merevisi peraturan yang mengatur mengenai jangka waktu pengumuman data fisik dan

data yuridis untuk mempercepat penyelesaian PTSL, d) menyampaikan *output* PTSL guna memperkuat basis data kebijakan satu peta, e) melakukan evaluasi dan monitoring dan melaporkan kepada presiden secara berkala.

Namun, Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 hasil revisi dari Permen ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017, masih belum ada perubahan yang substantif sebagaimana diminta dalam Intruksi Presiden No. 2 Tahun 2018, perubahan hanya pada tataran normatif saja. Masih menggunakan sistem kluster K1 sampai dengan K4 (Pasal 25); Jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis masih sama 14 hari kalender (Pasal 24); langkah-langkah penyelesaian percepatan PTSL hanya diakomodir dalam Bab V tersendiri, secara substansi tidak ada perubahan dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017; Demikian juga dengan *output* PTSL yang diatur terlalu *sumir* hanya satu ayat dalam Pasal 38 ayat (3) menyatakan hasil kegiatan PTSL disampaikan juga kepada Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta guna memperkuat basis data Kebijakan Satu Peta.

Pertentangan pengaturan antara Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 dengan PP No. 24 Tahun 1997 mengenai waktu pengumuman data fisik dan data yuridis. Ketentuan ini apabila ditinjau dari asas-asas peraturan perundang-undangan dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama, Asas lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), maka yang digunakan adalah PP 24 Tahun 1997 karena PP lebih tinggi derajatnya daripada Peraturan Menteri, karena ketentuan Peraturan Menteri derajatnya lebih rendah tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan PP yang lebih tinggi derajatnya, bahkan peraturan menteri tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila isinya bertentangan

dengan PP; *kedua, asas Lex Specialis Derogat Legi Generali* yaitu asas hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum, juga tidak dapat diterapkan dalam penggunaan asas ini karena ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis*, misalnya UU dengan UU, PP dengan PP, dan seterusnya; *ketiga, Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*, asas ini juga untuk peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama.

Persoalan selanjutnya, bagaimanakah kekuatan mengikat Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018. Merujuk Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 menegaskan: "*Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*". Dalam ketentuan ini terdapat dua syarat agar peraturan menteri memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila merujuk pada Pasal 19 UUPA, maka kegiatan PTSL merupakan perintah dari Pasal 19 UUPA sebagai sumber hukum peraturan menteri. Artinya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan peraturan yang lebih tinggi.

Untuk mengatasi pertentangan ini setidaknya dilakukan: *Pertama*, sinkronisasi/harmonisasi antara PP dengan peraturan menteri supaya memenuhi syarat formal kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah, peraturan menteri juga harus tetap, tidak terlalu sering diubah yang terkesan terburu-buru tanpa konsep yang jelas. Perubahan pengaturan PTSL telah mengalami perubahan 4 kali, seperti Permen ATR/Ka. BPN No. 35 Tahun 2016 diubah dengan

Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2017 dan disempurnakan dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017. Dengan terbitnya Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 yang menghendaki perubahan pengaturan mengenai PTSL, maka pengaturan PTSL diubah dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018. *Kedua*, Pengaturan mengenai PTSL semestinya diatur dalam peraturan pemerintah sehingga mempunyai derajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan menteri dan/atau revisi secara parsial untuk mendukung percepatan PTSL atau mengganti dengan PP yang baru sesuai dengan kondisi zaman saat ini.

#### **F. Sulit Menerapkan Asas Kontradiktur Delimitasi**

Suatu kegiatan dalam penempatan batas bidang-bidang tanah berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan dalam pendaftaran tanah disebut asas *Contradictoire Delimitatie*. Kontradiktur delimitasi adalah sebuah norma yang digunakan dalam Pendaftaran Tanah dengan mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan, dan pemeliharaan batas tanah berdasarkan kesepakatan dan persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan, yang dalam hal ini adalah pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah yang dimilikinya. Apabila para pemilik tanah berbatasan tidak memperoleh kata sepakat dengan letak sebenarnya dari suatu batas walaupun telah dilakukan mediasi, maka penetapan batas dengan keputusan pengadilan (Pasal 17, 18, 19 PP No. 24 Tahun 1997). Oleh karena itu kesepakatan/persetujuan dan kehadiran pemilik tanah yang berbatasan merupakan kewajiban dalam pendaftaran tanah.

Penerapan Asas Kontradiktur Delimitasi berjalan dengan baik apabila para pihak

berkepentingan hadir dan memberikan persetujuan dalam penetapan tanda batas. Namun dalam kenyataannya berbeda, penerapan asas kontradiktur delimitasi mengalami kesulitan-kesulitan di lapangan, baik itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah rutinitas seperti biasanya maupun dalam program PTSL. Beberapa faktor kesulitan yang menyebabkan asas kontradiktur delimitasi tidak dapat dilaksanakan dengan baik di antaranya: *Pertama*, pemegang hak atas tanah tidak memelihara batas bidang tanah baik yang sudah menjadi kewajibannya yang menyebabkan *overlapping* batas bidang tanahnya, karena tidak jelasnya bidang tanah atau batas yang sudah dipasang patok hilang, kurangnya kesadaran masyarakat untuk memelihara tanda batas; *kedua*, para pihak tidak hadir pada waktu penetapan batas tanah, karena kesibukan pemilik tanah dan atau sulit mencari pemilik tanah disebabkan karena pemilikan tanah *absentee*; *ketiga*, adanya sengketa batas tanah, sengketa keluarga atau tetangga dan sengketa yang sudah masuk ranah pengadilan. Masalah-masalah tersebut menjadi penghambat proses pengukuran.

Sosialisasi dalam bentuk penyuluhan kepada masyarakat tentang pentingnya penempatan, penetapan dan pemeliharaan batas tanah dalam proses pengukuran merupakan kewajiban pemilik tanah, bukan kewenangan petugas ukur. Kewenangan petugas ukur adalah mengukur tanda batas yang sudah dipasang oleh pemegang hak dan pemilik tanah yang berbatasan bukan untuk memasang tanda batas dan kewajiban pemilik tanah untuk memelihara batas tanah seperti patok sebagai batas tanah bukan dipasang dan dimiliki BPN. Demikian juga tentang arti kehadiran dan kesepakatan dalam penetapan batas bidang tanah. Dalam konteks ini perlu ada penyuluhan kepada masyarakat dalam hal penerapan asas kontradiktur delimitasi. Untuk

mengatasi hal ini, gagasan yang disampaikan Ratmono (2017, 61) mengadakan gerakan masal memasang tanda batas bidang tanah pada lokasi yang akan ditetapkan, dengan cara partisipasi seluruh pemilik bidang tanah dengan memasang tanda batas bidang tanahnya, tanda batas bidang tanah disiapkan oleh kelompok masyarakat yang ditugaskan, misalnya karang taruna sesuai dengan arahan dari kantor pertanahan setempat.

Faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan, karena dalam kenyataannya cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar bahkan cukup banyak juga sengketa batas masuk ke ranah pengadilan.

## G. Pembuktian Hak

Pembuktian hak dalam pelaksanaan PTSL diatur dalam Pasal 22 Peraturan Menteri/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018. Persoalannya terkait *surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik* dalam hal bukti kepemilikan tanah tidak lengkap atau tidak ada sama sekali.

Ketentuan Pasal 22 ini mensyaratkan adanya surat pernyataan tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dan dengan itikad baik. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana. Apabila di kemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya, bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL. Ketentuan ini dapat diartikan sebagai berikut:

(a) Penguasaan fisik bidang tanah yang dimaksud adalah selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut tidak boleh kurang dari 20 tahun dan

atau diselinggi oleh jeda waktu misalnya penguasaan baru 10 tahun karena peristiwa tertentu beralih ke pihak lain, kemudian genap mau 20 tahun kembali ke penguasaan semula, serta penguasaan tanahnya tidak diganggu gugat oleh pihak lain sesuai dengan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.

- (b) Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi. Ketentuan ini berpotensi adanya pemalsuan surat pernyataan seharusnya dapat diperkuat kesaksian orang yang dapat dipercaya, misalnya disaksikan oleh 2 orang saksi dan diketahui oleh RT, RW, dan desa/kelurahan. Adanya akibat hukum apabila ditemukan memalsukan isi dan penandatanganan surat pernyataan yaitu bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- (c) Apabila adanya unsur ketidakbenaran surat pernyataan bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL. Ini merupakan bentuk perlindungan diri dari jerat hukum Panitia Ajudikasi PTSL dan hal ini dapat dibenarkan karena dalam aspek pembuktian tidak mempunyai kewenangan hak uji materil tentang kebenaran surat pernyataan, hanya hak uji formal saja mengenai syarat-syarat administrasi. Misalnya, mengecek surat pernyataan sudah ditandatangani oleh para pihak, kebenaran tentang kesesuaian antara orang yang menandatangani bukan merupakan kewenangan Panitia Ajudikasi.

Di sisi lain, pengaturan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah harus juga memperhatikan peraturan lain seperti Peraturan Daerah (Perda). Karena ada daerah-daerah tertentu mengatur Surat

Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah tersendiri dalam bentuk Perda. Misalnya, Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu No. 13 Tahun 2016 tentang Registrasi Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, yang mengatur atau mensyaratkan kewajiban registrasi, adanya prosedur, larangan dan pengawasan, pelaporan dan sanksi dalam hal pendaftaran atau pencatatan dari pemohon guna mendapatkan Nomor Register Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah dari desa/lurah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di desa/kelurahan.

Untuk meminimalisir terjadinya kasus sengketa tanah, seyogyanya peran dan koordinasi desa/kelurahan tidak diabaikan dalam membuat Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah sebagai bukti formal penguasaan atas tanah dengan itikad baik harus ada pengakuan dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.

Selanjutnya, unsur itikad baik dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Itikad baik dibuktikan dengan pernyataan pemohon/peserta Ajudikasi PTSL yang menyatakan: a). tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa; dan b). tidak termasuk atau bukan merupakan aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; atau Kawasan Hutan (Pasal 22).

Pada dasarnya itikad baik dimaknai dengan kejujuran, kejujuran pemegang hak dalam perolehan tanahnya, jujur dalam memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Ketentuan itikad baik merupakan lawan

dari itikad buruk atau ketidakjujuran. Sulit untuk mengidentifikasi itikad baik karena mempunyai makna yang abstrak sehingga menimbulkan makna yang berbeda-beda. Itikad baik dalam pengertian Pasal 22 jujur dalam mengusai fisik atas tanah dan jujur dalam memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Ukuran telah melakukan itikad baik dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam bentuk pengiraan-pengiraan dalam hati bahwa pemohon telah memenuhi syarat-syarat administrasi yang telah ditentukan.

## H. Kesimpulan

Berbagai regulasi dibuat dan disempurnakan dalam pelaksanaan PTSL untuk menciptakan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, serta untuk mengurangi sengketa. Namun dalam tataran implementasi masih terdapat hambatan-hambatan yang berpotensi menjadi masalah di kemudian hari, di antaranya adalah: mengenai Pajak Tanah (PPh dan BPHTB terhutang), sumberdaya manusia, sarana dan prasana, permasalahan tanah *absentee*, kelebihan maksimum dan tanah terlantar, masalah pengumuman data fisik dan data yuridis, masalah penerapan asas kontradiktur delimitasi dan pembuktian hak. Permasalahan-permasalahan tersebut berpotensi sengketa salah satu penyebabnya adalah kedudukan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018, apabila di tinjau dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan mempunyai derajat yang lebih rendah dibandingkan dengan pengaturan permasalahan yang telah diuraikan di atas. Di sisi lain isi dalam Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 terdapat pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Misalnya, ketentuan mengenai Pajak Tanah (PPh dan BPHTB) terhutang diatur

dalam UU beserta peraturan pelaksanaannya bahkan adanya pertentangan dengan Perda, kemudian masalah pengumuman data fisik dan data yuridis pertentangan dengan PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur pengumuman dengan waktu 30 hari sedangkan dalam peraturan menteri 14 hari, bahkan masalah Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah di sebagian daerah sudah mengaturnya dalam perda.

Aternatif solusi untuk menguraikan permasalahan-permasalahan hukum dan implementasi dengan memperkuat dasar hukum pelaksanaan PTSL dengan PP, dengan cara merevisi/menganti PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan/atau pelaksanaan PTSL diatur tersendiri dalam PP, sehingga derajat hukum pelaksanaan PTSL lebih tinggi dengan Peraturan Menteri. Karena secara asas peraturan perundang-undangan dapat diterapkan beberapa yaitu: *pertama*, Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* yaitu peraturan yang khusus dapat menyampingkan peraturan yang umum dan ketentuan-ketentuan dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut. Misalnya pengaturan tentang PPh dan BPHTB yang mempunyai rezim hukum tersendiri, tentunya pelaksanaan PTSL mengenai PPh dan BPHTB dapat menggunakan Asas *Lex Specialis* apabila pengaturan PTSL dalam bentuk PP. *Kedua*, Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah, hal ini juga terkait keberadaan Perda apabila disandingkan dengan peraturan menteri kedudukan hukumnya akan selalu menjadi bahan perdebatan. Berbeda apabila pengaturan pelaksanaan PTSL menggunakan PP, maka Perda dapat dikesampingkan.

## Daftar Pustaka

- Ismail, N 2012, Arah politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat (Political direction of land law and protection of people's land ownership) *Jurnal RechtsVinding* Volume 1 No. 1.
- Dalimunthe, C 2000, *Pelaksanaan landreform di indonesia dan permasalahannya*, FH USU Press, Medan.
- Darmawan, DA 2017, "Identifikasi masalah dan catatan kritis: Pengalaman pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Sidoarjo", *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Mujiburohman, DA 2015, *Potensi dan permasalahan pulau sangiang sebagai objek tanah terlantar*, Bhumi, Volume 1, No.2, Yogyakarta.
- Ratmono 2007, "Pelibatan masyarakat dan stakeholder terkait dalam percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Santoso, U 2010, *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*, Kencana, Jakarta.
- Santoso, H 2017, "Percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya", *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Soekanto, S 1982, *Pengantar penelitian hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soeprapto, MFI 2010, *Ilmu perundang-undangan: jenis, fungsi, dan materi muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Sutedi, A 2011, *Sertifikat hak atas tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Purbaya, AA 2017, *Lewat Sambungan Video, Jokowi Bagikan Sertipikat Tanah di 5 Daerah*. <https://news.detik.com/berita/d-3783024/lewat-sambungan-video-jokowi-bagikan-sertipikat-tanah-di-5-daerah>.
- Prayitno, RR 2017, "Hambatan dan kendala serta solusi PTSL 2017 di D.I. Yogyakarta", *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Wahyuni 2017, "Konsep berbagi peta untuk peningkatan peran desa dalam penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah", *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Wahyono, EB 2017, "Pemikiran pengembangan SKKNI-IG untuk surveyor kadastral", *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Widyawati 2010, "PPh dan BPHTB Terhutang Atas Tanah dan atau Bangunan", Tesis pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas, Hukum Universitas Airlangga Surabaya.