# BAB II
# TINJAUAN UMUM KEPASTIAN HUKUM ATAS LAMBATNYA PROSES PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH ELEKTRONIK BAGI PARA PEMOHON HAK ATAS TANAH

## A. Tinjauan umum tentang Hak Atas Tanah

1. Definisi Hak Atas Tanah

Tanah agraria adalah tanah yang menjadi objek hak-hak penguasaan dan pemanfaatan oleh individu, masyarakat, atau negara, yang diatur oleh hukum agraria untuk menciptakan keadilan dan kemakmuran bersama (Harsono, 2008).

Tanah merupakan tanah bersama kelompok teritorial (desa, marga, nagari dan hutan). Hak – hak perseorangan atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bersama. Oleh karena itu, walaupun sifatnya individu/pribadi, dalam arti penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya, namun sekaligus terkandung unsur kebersamaan (Aksinuddin, 2022).

Tanah dan pertanahan adalah unsur vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena menjadi sumber keadilan dan kemakmuran masyarakat. Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah mencirikan hubungan yang bersifat abadi. Pemberian jaminan hukum di bidang pertanahan, pertama – tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas. Tanah dan bangunan merupakan benda – benda yang memegang peranan penting dalam kehidupan manusia. Tanah dan bangunan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia (kebutuhan

papan) yang mempengaruhi eksistensi tiap – tiap individu karena setiap manusia membutuhkan tempat untuk menetap. Hak – hak atas tanah mempunya peranan penting dalam kehidupan manusia ini. Makin maju masyarakat, makin padat penduduknya, akan menambah lagi kepentingannya kedudukan hak – hak tanah itu (Sari, 2020).

Hubungan yang erat antara manusia dengan tanah terdapat di mana-mana dan hubungan tersebut diwarnai oleh adanya beragam fungsi tanah bagi kehidupan manusia. Negara memiliki hak menguasai atas bumi, air, tanah, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian menguasai bukan berati memiliki, melainkan mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; menentukan dan mengatur yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air, dan ruang angkasa (subjek hak) dan perbuatan – perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Gautama, 1984).

Tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga nilai sosial dan budaya yang tinggi. Dalam masyarakat adat, tanah sering kali menjadi simbol identitas dan warisan leluhur yang dijaga secara turun-temurun. Penguasaan atas tanah mencerminkan kedudukan sosial dan keterikatan komunitas terhadap sejarah dan tradisi mereka. Oleh karena itu, kebijakan pertanahan harus mempertimbangkan aspek kultural agar tidak merusak tatanan sosial yang telah lama terbentuk. Pengakuan terhadap hak ulayat dan

hak komunal menjadi penting dalam menjaga harmoni antara hukum negara dan hukum adat.

Di era modern, pengelolaan tanah menghadapi tantangan yang semakin kompleks, seperti urbanisasi, alih fungsi lahan, dan konflik agraria. Perkembangan teknologi dan digitalisasi membuka peluang untuk menciptakan sistem informasi pertanahan yang transparan dan akuntabel, seperti pendaftaran tanah berbasis elektronik. Namun, tantangan seperti tumpang tindih sertipikat, mafia tanah, dan lemahnya penegakan hukum masih menjadi hambatan serius. Oleh karena itu, sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta sangat diperlukan untuk menciptakan tata kelola pertanahan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Reformasi agraria menjadi instrumen strategis dalam mengatasi ketimpangan penguasaan tanah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Program redistribusi tanah kepada petani kecil dan masyarakat adat yang selama ini terpinggirkan merupakan langkah konkret untuk mewujudkan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, pelaksanaan reformasi agraria harus disertai dengan pendampingan hukum, akses terhadap pembiayaan, dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia agar tanah yang diberikan benar-benar produktif dan berkelanjutan.

Hukum agraria harus mampu menjembatani antara kepentingan individu, masyarakat, dan negara. Kepastian hukum atas hak-hak tanah sangat penting untuk mencegah konflik dan memberikan rasa aman bagi

pemilik maupun pengguna tanah. Oleh karena itu, pembaruan regulasi yang adaptif terhadap perkembangan zaman, termasuk harmonisasi antara hukum negara dan hukum adat, menjadi kebutuhan mendesak. Penguatan lembaga pertanahan dan sistem peradilan agraria juga diperlukan agar penyelesaian sengketa tanah dapat dilakukan secara adil dan efisien.

Pemanfaatan teknologi digital dalam sistem informasi pertanahan, seperti peta digital, *blockchain* (eknologi pencatatan digital yang aman, transparan, dan tidak dapat diubah, digunakan untuk menyimpan data secara terdesentralisasi), dan sertipikat elektronik, dapat meningkatkan transparansi dan efisiensi dalam pelayanan publik. Digitalisasi memungkinkan integrasi data pertanahan lintas instansi, meminimalisir praktik korupsi, dan mempercepat proses pendaftaran serta pemutakhiran data. Namun, implementasi teknologi ini harus disertai dengan peningkatan literasi digital masyarakat dan perlindungan terhadap data pribadi agar tidak menimbulkan kerentanan baru.

Di samping manfaat teknologi digital dalam pelayanan pertanahan, pengelolaan tanah juga perlu memperhatikan aspek lingkungan agar pembangunan tidak merusak keseimbangan alam. Dalam menghadapi krisis lingkungan global, pengelolaan tanah tidak boleh semata-mata berorientasi pada nilai ekonomi, tetapi juga harus mempertimbangkan daya dukung lingkungan. Konversi lahan pertanian menjadi kawasan industri atau perumahan harus dikaji secara mendalam agar tidak merusak ekosistem dan mengancam ketahanan pangan. Konsep tata ruang yang berkelanjutan,

agroekologi, dan konservasi tanah menjadi pendekatan penting dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan dan pelestarian lingkungan.

Tantangan kompleks dalam bidang pertanahan tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak saja. Diperlukan kolaborasi antara pemerintah, akademisi, masyarakat sipil, sektor swasta, dan komunitas adat untuk merumuskan kebijakan yang inklusif dan berkeadilan. Forum dialog, partisipasi publik, dan mekanisme pengawasan sosial harus diperkuat agar kebijakan pertanahan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan pendekatan kolaboratif, tata kelola pertanahan dapat menjadi fondasi bagi pembangunan yang adil, lestari, dan bermartabat.

2. **Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria, Pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 1 dan 2, yang menyatakan bahwa:

1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah;
2) Pendaftaran tanah dalam ayat 1 ini meliputi : Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanag, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, Pemberian surat – surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Kedua pasal ini menyiratkan bahwa pemerintah ditugaskan untuk melakukan pendaftaran tanah. Selain itu pendaftaran tanah juga mewajibkan untuk para pemegang haknya untuk mendaftarkan haknya. Hak tersebut diatur dalam beberapa pasal dalam Undang - Undang No. 5 Tahun 1960

tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA), yaitu Pasal 23 mengenai Hak Milik yang menyatakan bahwa :

1) Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
2) Pendaftaran termasuk dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 32 mengenai Hak Guna Usaha yang menyatakan bahwa :

1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuanyang dimaksud dalam Pasal 19.
2) Pendaftaran termasuk dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Dan Pasal 38 mengenai Pendaftaran Hak Guna Bangunan yang menyatakan bahwa :

1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus di daftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
2) Pendaftaran termasuk dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Maka dari itu Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA) memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Pendaftaran tanah selanjutnya disempurnakan dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 24

tahun 1997. Sebagai peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tersebut berlaku pula Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Pendaftaran tanah memiliki peran penting sebagai sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan bahwa "untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh peraturan pemerintah.". Pendaftaran ini bersifat wajib baik bagi pemegang hak lama maupun pemegang hak baru, sehingga setiap peralihan, pembebanan, maupun penghapusan hak atas tanah dapat terdokumentasi secara resmi. Dengan demikian, mekanisme pendaftaran tanah bukan hanya administratif, tetapi juga merupakan instrumen strategis untuk mencegah timbulnya sengketa.

Selain itu, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA) mengatur secara tegas kewajiban pendaftaran bagi masing-masing jenis hak, yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB). Kewajiban ini dimaksudkan agar hak-hak tersebut memiliki kekuatan pembuktian yang kuat apabila terjadi sengketa. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa sertipikat tanah merupakan alat bukti yang kuat atas

data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan. Oleh karena itu, sistem pendaftaran tanah bersifat publik dan terbuka, sehingga setiap pihak dapat mengakses informasi mengenai status suatu bidang tanah.

Sebagai peraturan pelaksana, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 1 Tahun 1997 memerinci tata cara pendaftaran tanah, mulai dari pengukuran, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak, hingga penerbitan sertipikat. Peraturan ini mengatur baik pendaftaran tanah secara sporadik (permohonan perorangan atau badan hukum) maupun sistematik (program pendaftaran massal oleh pemerintah). Dengan adanya ketentuan ini, proses pendaftaran tanah menjadi lebih terarah, transparan, dan memiliki dasar hukum yang jelas, sehingga tujuan utama pendaftaran tanah, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah, dapat tercapai secara optimal.

## B. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah yang ditegaskan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum, menyediakan informasi bagi pihak yang berkepentingan serta terselenggaranya terbit administrasi pertanahan. Dari total tersebut, pada Tahun 2024, 65,9 juta bidang tanah di antaranya bersertipikat hak milik (SHM). Kemudian, 5,3 juta bidang lainnya bersertipikat hak guna bangunan (HGB). Ada pula bidang tanah yang bersertipikat hak guna usaha sebanyak 15,6 ribu bidang, hak pakai 796 ribu

bidang, hak pengelolaan 5,7 ribu bidang dan tanah wakaf 161,1 ribu bidang. Tanah Bersertipikat baru capai 72 Juta Bidang. Dengan demikian, dari total bidang tanah yang belum bersertipikat sekitar 54 juta bidang. Sementara itu, dari total 54 juta bidang tanah yang belum bersertipikat, jumlah tanah yang dalam status sengketa dan belum bisa disertifikasi ada sekitar 6.000 bidang. Keberadaa sertipikat hak atas tanah masih menimbulkan berbagai permasalahan antara lain tumpang tindih sertipikat hak atas tanah, sengketa kepemilikan atas tanah serta masalah-masalah lain (Anna dkk., 2024)

Tujuan pendaftaran tanah diantaranya adalah memberikan Kepastian Hukum, yaitu kepastian mengenai bidang teknis (kepastian mengenai letak, luas dan batas – batas tanah yang bersangkutan). Hal ini diperlukan untuk menghindarkan sengketa di kemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun pihak-pihak yang mempunyai tanah, memberikan kepastian hak, yang ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukum, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada tidaknya hak-hak dan kepentingan-kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan, karena tanah-tanah dengan bermacam-macam ststus hukum, yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak yang mempunyai hal mana akan terpengaruh pada harga tanah, memberikan kepastian subjek, yaitu kepastian hukum mengenai siapa yang mempunyai diperlukan untuk dapat mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada

atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga, diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman (Amini & Suratman, 2022).

Pendaftaran tanah yang terstruktur dan terpercaya memiliki dampak langsung terhadap pembangunan ekonomi nasional. Tanah yang bersertipikat memberikan jaminan hukum bagi investor, meningkatkan nilai aset masyarakat, dan memperkuat basis pajak daerah. Di sisi lain, tanah yang tidak terdaftar menjadi hambatan dalam pembangunan infrastruktur, pengembangan kawasan, dan pemberdayaan ekonomi lokal. Dengan demikian, pendaftaran tanah bukan hanya persoalan administratif, tetapi juga merupakan fondasi bagi pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

Pendaftaran tanah di Indonesia kini telah memasuki era digital melalui implementasi sistem elektronik yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Transformasi ini merupakan langkah strategis pemerintah untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akurasi dalam administrasi pertanahan. Dengan sistem elektronik, proses pendaftaran tanah mulai dari pengukuran, pemetaan, hingga penerbitan sertipikat dilakukan secara digital, sehingga mengurangi ketergantungan pada dokumen fisik dan mempercepat layanan kepada masyarakat.

Sertipikat elektronik memiliki kedudukan hukum yang sama dengan sertipikat analog (konvensional), dan berfungsi sebagai alat bukti yang sah atas hak kepemilikan atau penguasaan tanah. Sertipikat ini memuat data fisik dan yuridis yang telah diverifikasi secara digital, serta dilengkapi dengan tanda tangan elektronik dan kode pengaman untuk menjamin keaslian dan integritas dokumen. Sistem ini juga memungkinkan pemegang hak untuk mengakses informasi tanah secara daring melalui portal resmi Badan Pertanahan Nasional, sehingga memperkuat prinsip keterbukaan dan kepastian hukum.

Dalam sistem elektronik, keamanan data menjadi prioritas utama. Sertipikat elektronik dilindungi oleh teknologi enkripsi dan sistem autentikasi berlapis untuk mencegah pemalsuan dan penyalahgunaan. Selain itu, setiap perubahan atau peralihan hak atas tanah tercatat secara digital dalam basis data nasional, sehingga memudahkan pelacakan riwayat kepemilikan. Validitas sertipikat elektronik juga dijamin oleh sistem audit digital yang memungkinkan pengawasan internal dan eksternal terhadap proses pendaftaran dan penerbitan.

Penerapan sertipikat elektronik memberikan berbagai manfaat, baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Bagi masyarakat, proses pendaftaran menjadi lebih cepat, transparan, dan mudah diakses. Bagi pemerintah, sistem ini mendukung integrasi data lintas sektor, memperkuat pengawasan terhadap aset negara, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dengan digitalisasi ini, Indonesia semakin mendekati sistem pertanahan modern yang menjamin

kepastian hukum, efisiensi birokrasi, dan perlindungan hak atas tanah secara menyeluruh.

## C. Asas dan Sistem Pendaftaran Tanah

Pasal 2 Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyatakan bahwa asas–asas pendaftaran tanah yaitu :

a. Asas Sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan – ketentuan pokoknya maupun prosedurnya mudah dan dapat dipahami oleh pihak – pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah;

b. Asas Aman

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cepat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;

c. Asas Terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekomoni lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan;

d. Asas Mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya;

e. Asas Terbuka

Asas ini dimaksudkan agar Masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Sebelum Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA) disahkan, masalah pertanahan di Indonesia diatur dalam hukum benda Buku II Kitab Undang – undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) mengatur beberapa hak barat terkait tanah yaitu : hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak *opstal,* hak *hypotheek*, dan hak lain – lain yang dapat membebani hak *eigendom* (Suartini dkk., 2020).

Hak *Eigendom* atas tanah dinyatakan dalam Pasal 570 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menentukan bahwa "Hak milik (*eigendom*) atas sebidang tanah mengandung di dalamnya kemilikan atas segala apa yang ada diatasnya dan di dalam tanah".

Hak *Erfpacht* dinyatakan dalam Pasal 720 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menentukan bahwa "Hak Usaha adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, baik berupa hasil atau pendapatan".

Hak *Opstal,* dinyatakan dalam Pasal 711 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menentukan bahwa "Hak

numpang karang adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung bangunan atau tanaman di atas tanah orang lain".

Hak *Hypotheek,* dinyatakan dalam Pasal 1162 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menentukan bahwa "hipotik adalah suatu hak kebendaan atas benda – benda tak bergerak, untuk mengambil penggantian daripadanya bagi pelunasan suatu perikatan".

Setelah berlakunya Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA), hak-hak atas tanah yang pernah ada yang berasal dari tanah adat dan tanah barat tersebut harus dikonversikan sesuai dengan ketentuan konversi yaitu Pasal 1 dan Pasal 2 Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA), sesuai dengan hak–hak atas tanah yang diatur dalam Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA). Adapun pengertian konversi adalah "perubahan status dari hak atas tanah, dari status tanah menurut perundang-undangan agraria sebelum Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA) menjadi status tanah menurut hak tanah yang disebutkan dalam Undang-undang Pokok Agraria" (Suartini dkk., 2020).

Dalam Hukum Pertanahan Nasional (Hukum Agraria) dikenal beberapa jenis hak penguasaan atas tanah yang secara hierarki adalah sebagai berikut :

a. Hak Bangsa Indonesia

Pengaturan Hak Bangsa dapat ditemukan dalam Pasal 1 Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA), berdasarkan Pasal tersebut bahwa seluruh wilayah dan rakyat Indonesia adalah subjek hak bangsa atas tanah. Hak ini bersifat abadi dan komunalistik religious, karena tanah adalah karunia tuhan untuk seluruh rakyat. Hak bangsa meliputi kepunyaan dan kewenangan untuk mengatur penggunaan tanah bersama.

b. Hak Menguasai dari Negara

Hak menguasai negara atas tanah berasal dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang pada dasarnya adalah penugasan pelaksanaan wewenang bangsa yang bersifat hukum public. Karena pengelolaan seluruh tanah secara Bersama tidak mungkin dilakukan oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan Amanah tersebut, pada Tingkat tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat Masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu Masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

d. Hak – Hak individual atau perseorangan atas tanah yang terdiri dari hak – hak jaminan atas tanah.

Hak atas tanah merupakan hak perseorangan yang memberikan wewenang kepada pemegangnya (individu, kelompok, atau badan hukum) untuk menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Contoh hak perseorangan atas tanah adalah hak atas tanah, wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Sistem pendaftaran tanah dibagi menjadi 2 (dua) macam, yang pertama yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan – perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan akta yang didaftarkan, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan – perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yurudis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti ha katas tanah yang didaftar (Santoso, 2011).

Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara yaitu :

1. Pendaftaran tanah secara sistematik.

Pendaftaran tanah secara sistematik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yang dilakukan secara serentak

yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftarkan dalam suatu wilayah atau bagian dari wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematik diselenggarakan atas Prakarsa pemerintah berdasarkan pada sautu rencana kerja jangka Panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

2. Pendaftaran tanah secara sporadic.

Pendaftaran tnah secara sporadic adalah pendaftaran tanah untuk pertama kalinya mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadic dilaksanakan atas permintaan atau inisiatif dari pemilik tanah secara individual atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah secara masal dengan biaya dari pemilik tanah itu sendiri (Sutedi, 2006)

## D. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh negara – negara di dunia ada 2, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan dua sistem publikasi pendaftaran tanah ini tergantung sampai dimana perlindungan hukum yang diberikan kepada mereka yang beritikad baik, dalam hal demikian apabila ternyata bahwa hasil pendaftaran itu tidak benar (J.B Daliyo dkk., 2011).

Sistem publikasi positif adalah apabila pemerintah menjamin kebenaran data yang disajikan. Artinya siapa yang namanya terdaftar dalam buku tanah memperoleh apa yang disebut suatu hak yang tidak dapat diganggu gugat kecuali dalam hal terjadi pemalsuan. Dalam sistem publikasi positif ini negara sebagai pendaftara menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Sistem publikasi positif ini antara lain dianut oleh Australia, Singapura, Jerman, Swiss dan negara-negara *Commonwealth* (Hutagalung, 2005).

Terlihat bahwa negara yang berani menerapkan sistem publikasi pendaftaran tanah yang positif adalah negara-negara maju yang sudah mencapai tertib administrasi pertanahan. sementara itu sistem publikasi negatif apabila pemerintah (dalam hal ini Pejabat Pendaftaran tanah) tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran data yang tercantum (tidak menjamin kebenaran data yang disajikan) Artinya pendaftaran tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karna namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan. Dalam sistem negatif ini, negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang mendaftarkan tanahnya. Pendaftaran tanah yang menganut asas negatif mengandung arti bahwa belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat maupun buku tanah adalah sebagai pemilik yang mutlak (Hutagalung, 2005).

Antara sistem pendaftaran negatif maupun sistem pendaftaran posistif, memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Sistem publikasi positif memiliki beberapa kelebihan seperti adanya kepastian hukum bagi pemegang sertipikat, adanya peran aktif dari pejabat pendaftaran tanah, dan mekanisme penerbitan sertipikat yang dapat dengan mudah diketahui publik. Sementara itu kelemahan sistem publikasi positif diantaranya, pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan hak karena tanah tersebut telah disertipikasi atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi, memerlukan biaya yang tinggi dan wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrasi. Di sisi lain, kelebihan dari sistem publikasi negatif diantaranya pemegang hak yang sesungguhnya akan terlindungi dari pihak lain yang bukan sebagai pemilik sejati, adanya penyelidikan Riwayat tanah sebelum penerbitan sertipikat dan tidak adanya batasan waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah didaftarkan pihak lain. Adapun kelemahan sistem publikasi negatif ini seperti tidak adanya kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat digugat atau dibatalkan, peranan pejabat pendaftaran tanah yang pasif sehingga tidak mendukung ke arah akurasi maupun kebenaran data, serta mekanisme kerja pejabat pendaftaran tanah yang kurang transparan (tidak dipahami masyarakat awam).

Menurut Ny Arie S. Hutagalung, dalam praktiknya kedua sistem ini tidak pernah diterapkan secara murni. Sistem positif memberi beban yang berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam

pendaftaran negara harus menangung resiko atas kesalahan itu dimana negara harus mengganti rugi. Pada akhirnya negara mengenakan biaya yang mahal untuk pendaftaran sehingga terdapat dana khusus untuk menghadapi tuntutan kerugian jika terjadi kesalahan dalam pendaftaran tanah. Atas dasar hal itu maka wajar jika sistem publikasi positif berkembang di negara-negara maju (seperti: Inggris, Australia), dan negara-negara kecil (seperti Malaysia, Singapura) yang dimungkinkan terjaminnya kebenaran data disebabkan administrasi pertanahan yang sudah baik dan tingkat perekonomian masyarakatnya yang tinggi. Hal ini bisa dibandingkan dengan kondisi Indonesia sebagai negara kepulauan yang sangat luas dan tingkat perekonomian masyarakat yang tergolong rendah.

## E. Asas Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah

Dengan diberlakukannya Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka terdapat pula perubahan dari hak-hak atas tanah yang sebelumnya berasal dari peraturan hukum agraria kolonial, seperti hak Eigendom, hak Erfpacht, hak Opstal, dan hak Gebruik yang dikonversi menjadi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaiamana yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA). Di samping itu, hukum Indonesia yang masih mengakui adat istiadat dan kepercayaan lokal kemudian dikodifikasi dalam Undang - Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA) agar diperoleh asas keadilan, serta menetapkan asas-asas lainnya seperti Asas Kebangsaan, Asas

Landreform, Asas Pengakuan Hak Ulayat, Asas Fungsi Sosial, dan Asas Pendaftaran tanah sebagai upaya kepastian Hukum yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan lain-lain.

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan pokok Undang - Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA) maka Undang-undang menginstruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat Rechskadaster artinya tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Agraria (UUPA), disebutkan sifat pembuktian sertipikat dimana sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dapat di buktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa sertipikat atau selain sertipikat.

Asas kepastian hukum menurut Gustav Radbruch menekankan pentingnya hukum yang tertulis, jelas, dan dapat diterapkan secara konsisten. Dalam pandangannya, kepastian hukum adalah syarat mutlak agar masyarakat dapat mempercayai sistem hukum dan merasa terlindungi. Tanpa kepastian, hukum kehilangan fungsinya sebagai pedoman perilaku dan alat perlindungan hak. Oleh karena itu, hukum harus dirumuskan secara tegas dan dijalankan dengan konsistensi agar tidak menimbulkan kebingungan atau ketidakadilan.

asas kepastian hukum menjadi sangat relevan. Sertipikat tanah merupakan bukti hukum yang kuat atas kepemilikan tanah, dan lambatnya

proses penerbitan sertipikat dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemohon. Ketika masyarakat telah memenuhi syarat administratif namun tidak segera mendapatkan sertipikat, mereka berada dalam posisi rentan terhadap sengketa, penggusuran, atau kehilangan hak atas tanah yang seharusnya dilindungi oleh negara. Hal ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang seharusnya menjamin perlindungan dan kejelasan status hukum atas tanah.

Gustav Radbruch dalam filsafat hukumnya menempatkan asas kepastian hukum sebagai salah satu dari tiga nilai fundamental yang harus dijaga dalam sistem hukum, bersama dengan keadilan dan kemanfaatan. Menurut Radbruch, kepastian hukum adalah fondasi bagi keteraturan sosial, karena hanya melalui hukum yang pasti dan dapat diprediksi, individu dapat merencanakan tindakannya dan merasa aman dalam menjalankan hak-haknya. Ia menekankan bahwa hukum positif harus ditegakkan secara konsisten, tanpa dipengaruhi oleh interpretasi moral yang subjektif, agar tidak menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya. Dalam pandangan ini, hukum bukan hanya soal keadilan ideal, tetapi juga soal stabilitas dan kejelasan norma yang berlaku.

Gustav Radbruch juga menyadari bahwa dalam praktik, kepastian hukum bisa berbenturan dengan nilai keadilan dan kemanfaatan. Namun dalam kasus lambatnya penerbitan sertipikat tanah, ketidakpastian hukum justru merugikan ketiga nilai tersebut sekaligus. Tidak hanya menciptakan ketidakadilan bagi pemohon, tetapi juga menghambat kemanfaatan sosial dan ekonomi dari kepemilikan tanah yang sah. Oleh karena itu, reformasi birokrasi dan