



TINJAUAN HUKUM TENTANG PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Dafa Pranaja Sarwahita Sudibya, Afifa Rizky Destiana Putri, Syaulia Grandis

Universitas Negeri Semarang, Indonesia

dafasudibya@students.unnes.ac.id, destianafifa23@students.unnes.ac.id, syauliag@students.unnes.ac.id

ABSTRAK

Pendaftaran tanah merupakan salah satu instrumen penting dalam hukum agraria nasional yang bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Artikel ini membahas mengenai pengertian, dasar hukum dan asas-asas, sistem publikasi, penyelenggara dan pelaksana, objek, serta prosedur pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum pendaftaran tanah di Indonesia telah cukup komprehensif, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain masih banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar serta adanya perbedaan pengaturan mengenai jangka waktu pengumuman antara peraturan pemerintah dengan peraturan pelaksana program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

KATA KUNCI. Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria, Kepastian Hukum, Sertifikasi tanah PTSL.

ABSTRACT

Land registration is a crucial instrument in national agrarian law, aiming to provide legal certainty and protection to land rights holders. This article discusses the definition, legal basis and principles, publication system, organizers and implementers, objects, and procedures for land registration in Indonesia based on Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA) and Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration. This study uses a normative juridical method by examining existing laws and regulations. The results of the study indicate that although the legal framework for land registration in Indonesia is quite comprehensive, its implementation still faces various challenges, including the large number of unregistered land plots and differences in regulations regarding the announcement period between government regulations and implementing regulations for the Complete Systematic Land Registration (PTSL) program.

KEYWORDS: Land Registration, Agrarian Law, Legal Certainty, PTSL land certification.

1. PENDAHULUAN

Tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat tinggal, sumber penghidupan, maupun sebagai objek investasi. Oleh karena itu, negara melalui hukum agraria berupaya memberikan pengaturan yang jelas mengenai hak-hak atas tanah beserta cara memperoleh dan mempertahankannya. Salah satu wujud dari upaya tersebut adalah kegiatan pendaftaran tanah, yang tidak hanya berfungsi sebagai bentuk administrasi pertanahan, tetapi juga sebagai sarana untuk menciptakan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Di Indonesia, dasar pengaturan mengenai tanah bersumber dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi landasan hukum utama bagi seluruh pengaturan pertanahan nasional, termasuk pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah menjadi penting karena tanah yang belum terdaftar rentan menimbulkan sengketa, tumpang tindih kepemilikan, maupun ketidakjelasan status hukum. Melalui pendaftaran tanah, pemerintah berupaya mencatat data fisik dan data yuridis tanah secara sistematis sehingga hak-hak atas tanah dapat dibuktikan secara otentik melalui penerbitan sertifikat. Artikel ini akan menguraikan secara lebih mendalam mengenai pengertian, dasar hukum, asas-asas, sistem publikasi, penyelenggara, objek, serta prosedur pendaftaran tanah di Indonesia.

2. METODE

Artikel ini disusun dengan menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (legal research), yaitu suatu metode penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma tertulis (law in book) dengan menelaah bahan-bahan hukum, baik yang bersifat primer maupun sekunder, tanpa melakukan penelitian lapangan (non-doktrinal). Pemilihan metode ini didasarkan pada karakteristik permasalahan yang dibahas, yaitu mengenai konstruksi hukum, konsistensi norma, serta asas-asas yang mengatur pendaftaran tanah di Indonesia, yang lebih tepat dianalisis melalui pendekatan doktrinal daripada pendekatan empiris.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, terutama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta peraturan pelaksanaannya, guna mengidentifikasi konsistensi maupun potensi disharmoni norma di antara peraturan-peraturan tersebut, sebagaimana tampak pada isu perbedaan jangka waktu pengumuman antara PP Nomor 24 Tahun 1997 dengan peraturan pelaksana program PTSL. Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk membangun pemahaman mengenai konsep-konsep dasar dalam hukum pendaftaran tanah, seperti konsep kepastian hukum, sistem publikasi, dan asas-asas pendaftaran tanah, dengan merujuk pada pandangan para ahli hukum agraria.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis. Pertama, bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengikat secara langsung, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta peraturan pelaksanaannya. Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku teks hukum agraria, jurnal ilmiah hukum, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik pendaftaran tanah, sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka artikel ini. Ketiga, bahan hukum tersier, berupa kamus hukum dan ensiklopedia yang digunakan untuk memperjelas istilah-istilah teknis yang digunakan dalam pembahasan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu dengan menghimpun, membaca, dan menelaah peraturan perundang-undangan, buku, dan jurnal ilmiah yang relevan dengan topik pendaftaran tanah. Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul kemudian diklasifikasikan berdasarkan pokok bahasan, yaitu pengertian, dasar hukum dan asas, sistem publikasi, penyelenggara dan pelaksana, objek, serta prosedur pendaftaran tanah, guna memudahkan proses analisis pada tahap berikutnya.

Adapun teknik analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif-kualitatif dengan sifat preskriptif, yaitu dengan menguraikan norma-norma hukum yang berkaitan dengan pendaftaran tanah secara sistematis, kemudian menganalisisnya dengan menggunakan metode interpretasi hukum, khususnya interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis, untuk mengetahui keterkaitan antara satu norma dengan norma lainnya. Analisis preskriptif dilakukan dengan memberikan penilaian mengenai konsistensi pengaturan yang ada, sekaligus merumuskan rekomendasi perbaikan terhadap persoalan hukum yang ditemukan, sebagaimana tercermin dalam kesimpulan artikel ini terkait perlunya sinkronisasi pengaturan jangka waktu pengumuman dalam pendaftaran tanah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah serangkaian proses administratif yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencatat hak-hak atas tanah, baik hak milik maupun hak-hak lain yang ada atas tanah, serta batas-batas tanah tersebut. Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemilik tanah, serta memudahkan pengelolaan tanah dan transaksi jual beli tanah di kemudian hari.

Di Indonesia, pendaftaran tanah diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan lebih lanjut dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bertanggung jawab untuk mengelola data-data tanah di seluruh Indonesia.

Secara umum, proses pendaftaran tanah meliputi tiga tahap utama, yaitu:

- a) Pengukuran tanah, untuk menentukan batas-batas dan luas tanah yang dimiliki;
- b) Pencatatan hak-hak atas tanah, baik hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, maupun hak-hak lainnya; dan
- c) Penerbitan sertifikat tanah sebagai bukti otentik yang menyatakan kepemilikan tanah atau hak-hak lain atas tanah tersebut.

Sertifikat tanah merupakan dokumen penting dalam pendaftaran tanah karena memberikan kepastian hukum mengenai kepemilikan atau hak atas tanah, sehingga pemilik tanah dapat terhindar dari sengketa yang seringkali timbul akibat ketidakjelasan atau tumpang tindih kepemilikan. Selain itu, tanah yang sudah terdaftar dan bersertifikat lebih mudah dialihkan karena status hukumnya sudah jelas dan diakui secara resmi oleh negara. Meskipun demikian, pendaftaran

tanah di Indonesia masih menghadapi tantangan, salah satunya adalah masih banyaknya tanah yang belum terdaftar, terutama di daerah terpencil atau yang berstatus tanah ulayat. Pemerintah terus berupaya mempercepat proses tersebut, salah satunya melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang bertujuan mendaftarkan seluruh tanah di Indonesia secara cepat dan menyeluruh.

Pendaftaran tanah, sebagaimana dikenal dalam khazanah hukum agraria Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari konsep "recht kadaster" atau kadaster hukum, yaitu suatu sistem pencatatan yang tujuan utamanya adalah memberikan jaminan kepastian hukum atas hak-hak keperdataan seseorang terhadap suatu bidang tanah, berbeda dengan "fiscaal kadaster" atau kadaster pajak yang semata-mata berorientasi pada kepentingan pemungutan pajak sebagaimana dikenal pada masa kolonial Hindia Belanda. Pergeseran paradigma dari kadaster pajak menuju kadaster hukum inilah yang menjadi salah satu ciri khas pembaruan hukum agraria nasional pasca kemerdekaan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memerintahkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia guna menjamin kepastian hukum.

Definisi normatif mengenai pendaftaran tanah termuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang merumuskannya sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹ Rumusan ini memperlihatkan bahwa pendaftaran tanah bukan sekadar kegiatan administratif yang bersifat sekali jadi, melainkan suatu proses yang berkelanjutan (*continuous process*), karena data fisik maupun data yuridis atas tanah senantiasa dapat berubah seiring waktu, misalnya akibat peralihan hak, pembebanan hak tanggungan, pemecahan atau penggabungan bidang tanah, maupun perubahan batas.

Dari rumusan tersebut dapat diuraikan dua komponen data yang menjadi objek pendaftaran, yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik meliputi keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sementara itu, data yuridis meliputi keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.² Kedua jenis data ini saling melengkapi: data fisik menjawab pertanyaan "di mana dan seluas apa" objek tanah tersebut, sedangkan data yuridis menjawab pertanyaan "siapa pemegang hak dan hak apa" yang melekat padanya. Tanpa keterpaduan keduanya, sertifikat sebagai produk akhir pendaftaran tanah tidak akan memiliki daya pembuktian yang sempurna.

Secara konseptual, pendaftaran tanah dapat dipahami dari beberapa perspektif. Pertama, dari perspektif administrasi negara, pendaftaran tanah merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang diselenggarakan oleh negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau saat ini

¹Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 1.

²Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 11 dan penjelasannya mengenai data fisik dan data yuridis.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), sebagai wujud tanggung jawab negara dalam mengelola sumber daya agraria sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, dari perspektif hukum perdata, pendaftaran tanah berfungsi sebagai sarana pembuktian hak, di mana sertifikat yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Ketiga, dari perspektif kebijakan pembangunan, pendaftaran tanah merupakan prasyarat bagi terselenggaranya tertib administrasi pertanahan yang pada gilirannya mendukung iklim investasi, akses pembiayaan melalui agunan tanah, serta perencanaan tata ruang yang lebih akurat.

Santoso menegaskan bahwa pendaftaran tanah pada hakikatnya merupakan salah satu perwujudan dari tugas negara untuk menyelenggarakan fungsi publik di bidang pertanahan, yang tidak semata-mata bertujuan mencatat kepemilikan, tetapi juga menjadi instrumen negara dalam mewujudkan cita-cita keadilan agraria sebagaimana tercermin dalam konsep "landreform" dan penataan struktur penguasaan tanah yang lebih berkeadilan.³ Pandangan ini relevan mengingat sejarah agraria Indonesia yang diwarnai oleh ketimpangan penguasaan tanah warisan kolonial, sehingga pendaftaran tanah tidak dapat dipisahkan dari agenda reforma agraria yang lebih luas.

Manfaat pendaftaran tanah dapat dilihat dari berbagai sisi kepentingan. Bagi pemegang hak, pendaftaran tanah memberikan rasa aman karena haknya diakui dan dilindungi oleh negara, mempermudah proses jual beli, hibah, tukar-menukar, maupun pewarisan, serta memberikan akses terhadap lembaga pembiayaan karena sertifikat dapat dijadikan agunan melalui pembebanan hak tanggungan. Bagi pemerintah, pendaftaran tanah menyediakan basis data yang akurat untuk kepentingan perpajakan, perencanaan pembangunan, penataan ruang, serta pengendalian alih fungsi lahan. Bagi masyarakat luas, sistem pendaftaran yang terbuka memungkinkan setiap pihak yang berkepentingan memperoleh informasi mengenai status suatu bidang tanah sebelum melakukan transaksi, sehingga potensi sengketa dapat diminimalisasi sejak dini.

Dalam praktiknya, terdapat perbedaan penting yang perlu dipahami antara pendaftaran tanah untuk pertama kali (*first registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance of registration*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan terhadap bidang tanah yang belum pernah didaftar, baik melalui konversi hak-hak lama, pengakuan hak, maupun penegasan hak. Sementara itu, pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan terhadap bidang tanah yang sudah terdaftar, apabila terjadi perubahan pada data fisik maupun data yuridisnya, misalnya karena pemindahan hak, pembebanan hak tanggungan, pemecahan, pemisahan, atau penggabungan bidang tanah, serta perubahan data karena putusan pengadilan. Perbedaan ini penting karena masing-masing memiliki prosedur, persyaratan, dan konsekuensi hukum yang berbeda.

Aspek lain yang tidak kalah penting dalam memahami pengertian pendaftaran tanah adalah kaitannya dengan konsep kepastian hukum itu sendiri. Kepastian hukum dalam konteks pendaftaran tanah mengandung dua dimensi, yaitu kepastian mengenai subjek hak (siapa yang berhak) dan kepastian mengenai objek hak (bidang tanah mana yang menjadi objeknya, termasuk letak, batas, dan luasnya). Tanpa kepastian pada kedua dimensi tersebut, tujuan pendaftaran tanah

³Santoso, U., & SH, M. (2017). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Prenada Media.

untuk mencegah sengketa dan tumpang tindih kepemilikan tidak akan tercapai secara optimal. Azisah dan kawan-kawan mencatat bahwa lemahnya kepastian pada salah satu dimensi tersebut, khususnya kepastian mengenai batas bidang tanah, kerap menjadi pemicu utama sengketa pertanahan di lapangan, terutama pada wilayah dengan kepadatan penduduk tinggi maupun daerah yang mengalami alih fungsi lahan secara cepat.⁴

Pengertian pendaftaran tanah juga tidak dapat dilepaskan dari fungsi sosialnya. Sejalan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 6 UUPA, pendaftaran tanah bukan semata-mata melindungi kepentingan individu pemegang hak, tetapi juga memastikan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah tetap selaras dengan kepentingan masyarakat dan negara. Oleh karena itu, data yang dihimpun melalui pendaftaran tanah turut menjadi rujukan dalam penyusunan kebijakan tata ruang, pengendalian alih fungsi lahan pertanian, serta program-program reforma agraria dan redistribusi tanah.

Pada akhirnya, dapat disimpulkan bahwa pengertian pendaftaran tanah mencakup dimensi yang jauh lebih luas daripada sekadar penerbitan sertifikat. Pendaftaran tanah merupakan suatu sistem administrasi pertanahan yang terpadu, yang menggabungkan aspek teknis (pengukuran dan pemetaan), aspek yuridis (pencatatan dan pembuktian hak), serta aspek kebijakan (perencanaan dan pengendalian pemanfaatan tanah), yang keseluruhannya diarahkan untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah di Indonesia.

Perkembangan pengaturan mengenai pendaftaran tanah di Indonesia juga memperlihatkan adanya penyesuaian terhadap kebutuhan digitalisasi layanan publik. Sejak diberlakukannya kebijakan mengenai sertifikat elektronik melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, proses pendaftaran tanah mulai bertransformasi dari sistem berbasis kertas (paper-based) menuju sistem berbasis elektronik (electronic-based). Transformasi ini bertujuan mempercepat pelayanan, mengurangi potensi manipulasi dokumen, serta memudahkan verifikasi data oleh pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk lembaga perbankan dalam rangka pemberian kredit dengan agunan hak atas tanah. Meskipun demikian, transisi menuju sertifikat elektronik ini juga menimbulkan tantangan tersendiri, terutama terkait kesiapan infrastruktur teknologi informasi di daerah, tingkat literasi digital masyarakat, serta perlunya jaminan keamanan siber atas basis data pertanahan nasional yang bersifat sangat sensitif.

Dari sisi teori hukum, pendaftaran tanah dapat pula dianalisis melalui pendekatan sistem hukum sebagaimana dikemukakan oleh para ahli hukum agraria, yang membedakan antara sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dan sistem pendaftaran hak (registration of title). Dalam sistem pendaftaran akta, yang didaftarkan adalah dokumen atau akta peralihan haknya, sedangkan pembuktian mengenai sah tidaknya hak tetap memerlukan penelusuran riwayat kepemilikan (title search) secara berjenjang. Sebaliknya, dalam sistem pendaftaran hak, yang didaftarkan adalah hak itu sendiri, sehingga data yang tercatat dalam buku tanah dianggap sebagai cerminan hak yang sah, dan sertifikat yang diterbitkan berfungsi sebagai tanda bukti hak. Indonesia melalui UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 pada dasarnya menganut sistem pendaftaran hak, meskipun dengan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada bagian sistem publikasi.

⁴Azisah, et.al. (2024). Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Ilmu Hukum Aktualita*, 1(2), 72-84.

Pemahaman yang utuh mengenai pengertian pendaftaran tanah juga perlu memperhatikan cakupan objeknya yang tidak terbatas pada tanah dengan hak-hak keperdataan semata, tetapi turut mencakup tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, serta hak tanggungan sebagai hak jaminan atas tanah. Keberagaman objek ini menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah nasional dirancang untuk mengakomodasi kompleksitas hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah, baik yang bersifat privat maupun yang memiliki dimensi publik, sebagaimana akan dibahas lebih rinci pada bagian objek pendaftaran tanah dalam artikel ini.

Dasar Hukum dan Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memberikan pengaturan lebih rinci mengenai prosedur dan tata cara pendaftaran tanah. Peraturan ini bertujuan menciptakan sistem pendaftaran yang transparan dan efisien, sehingga masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi mengenai status kepemilikan tanah. Dalam pelaksanaannya, pendaftaran tanah didasarkan pada lima asas, yaitu:

- a) Sederhana, agar prosedur dan ketentuan pokoknya mudah dipahami oleh pihak yang berkepentingan;
- b) Aman, artinya pendaftaran tanah harus diselenggarakan secara teliti dan cermat guna memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah;
- c) Terjangkau, yaitu memperhatikan keterjangkauan bagi pihak yang memerlukan, khususnya golongan ekonomi lemah;
- d) Mutakhir, yakni menuntut kelengkapan data yang memadai serta kewajiban mendaftarkan dan mencatat setiap perubahan yang terjadi; dan
- e) Terbuka, yaitu memberikan akses informasi pertanahan seluas-luasnya kepada masyarakat.

Dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia berlapis, dimulai dari norma dasar dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai undang-undang payung (umbrella act) bidang agraria, dan selanjutnya diatur secara teknis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta peraturan pelaksanaannya, antara lain Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Struktur hierarki peraturan perundang-undangan ini penting untuk dipahami karena menentukan norma mana yang harus diacu apabila terjadi pertentangan pengaturan antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan pelaksana di bawahnya, sebagaimana relevan dengan isu perbedaan jangka waktu pengumuman yang akan dibahas pada bagian sistem publikasi.

Pasal 19 UUPA menjadi landasan konstitusional-legislatif yang memerintahkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan ini menegaskan tiga hal pokok, yaitu: pertama, pendaftaran tanah dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah; kedua, pendaftaran meliputi pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut, serta pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat; dan ketiga, penyelenggaraannya memperhatikan keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sendiri lahir sebagai hasil dari upaya unifikasi hukum agraria yang sebelumnya bersifat dualistis, yaitu berlakunya hukum tanah adat bagi tanah dengan status hak Indonesia dan hukum tanah Barat (*Burgerlijk Wetboek*) bagi tanah dengan status hak Barat seperti hak *eigendom*. Santoso menjelaskan bahwa unifikasi ini merupakan salah satu tujuan utama pembentukan UUPA, yaitu untuk mengakhiri dualisme hukum tanah warisan kolonial dan menciptakan satu sistem hukum tanah nasional yang berdasarkan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia, sebagaimana tercermin dalam konsideran dan Pasal 5 UUPA yang menyatakan hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat.⁵ Konsekuensi dari unifikasi ini adalah lahirnya konversi hak-hak lama, seperti hak *eigendom*, hak *erfpacht*, dan hak-hak adat, menjadi hak-hak baru sebagaimana diatur dalam UUPA, yang kemudian menjadi salah satu objek utama kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hadir untuk menjawab berbagai kelemahan pengaturan sebelumnya, terutama terkait kelambanan proses pendaftaran, kurangnya kepastian mengenai jangka waktu penyelesaian, serta perlunya penyesuaian dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, termasuk pengaturan mengenai pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan atas prakarsa pemerintah. Rahayu dan kawan-kawan mencatat bahwa penggantian peraturan pemerintah ini mencerminkan semangat untuk mempercepat penyelesaian pendaftaran tanah secara masal, sebagai respons terhadap masih rendahnya cakupan bidang tanah terdaftar pada masa itu, sekaligus memperkuat aspek kepastian hukum bagi pemegang hak melalui penegasan fungsi sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.⁶

Selanjutnya, kelima asas pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 perlu diuraikan secara lebih mendalam karena asas-asas tersebut menjadi pedoman normatif dalam setiap tahapan pelaksanaan pendaftaran tanah, baik pada tataran kebijakan maupun pada tataran teknis di lapangan.

Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya para pemegang hak atas tanah. Kesederhanaan ini penting mengingat mayoritas pemegang hak atas tanah, terutama di wilayah pedesaan, bukan merupakan pihak yang memiliki latar belakang hukum, sehingga prosedur yang berbelit-belit justru akan menjadi hambatan bagi terwujudnya tertib administrasi pertanahan. Implementasi asas ini dapat dilihat dari upaya penyederhanaan formulir, penyederhanaan tahapan pendaftaran melalui program PTSL, serta penyediaan layanan pertanahan elektronik yang memangkas birokrasi tatap muka.

Asas aman berkaitan dengan tuntutan agar penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan secara teliti dan cermat, sehingga hasil pendaftarannya benar-benar memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas ini menuntut ketelitian pada setiap tahapan, mulai dari pengumpulan data fisik melalui pengukuran, penelitian data yuridis melalui panitia adjudikasi atau petugas yang berwenang, hingga penerbitan sertifikat. Kelalaian pada salah satu tahap dapat berakibat pada terbitnya sertifikat yang cacat hukum, baik karena tumpang tindih dengan bidang tanah lain (*overlapping*) maupun karena kesalahan subjek

⁵Santoso, U., & SH, M. (2017). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Prenada Media.

⁶Rahayu, et.al. (2022). Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Kepastian Hukum Hak atas Tanah. *Jurnal Komunikasi Hukum*, 8(2), 394-405.

hak, yang pada gilirannya dapat digugat melalui peradilan tata usaha negara maupun peradilan umum.

Asas terjangkau menekankan keberpihakan sistem pendaftaran tanah terhadap kepentingan seluruh lapisan masyarakat, termasuk golongan ekonomi lemah, agar pelayanan pertanahan dapat diakses secara terjangkau baik dari segi biaya maupun prosedur. Prinsip ini terwujud antara lain melalui kebijakan pembiayaan pendaftaran tanah secara kolektif dalam program PTSL, di mana biaya yang dibebankan kepada masyarakat pada dasarnya hanya mencakup komponen persiapan seperti materai, patok batas, dan operasional kelompok masyarakat, sementara biaya pengukuran dan penerbitan sertifikat ditanggung oleh anggaran pemerintah.

Asas mutakhir menuntut kelengkapan data yang memadai dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah serta adanya kewajiban untuk mendaftarkan dan mencatat setiap perubahan yang terjadi kemudian. Asas ini menegaskan sifat pendaftaran tanah sebagai proses yang berkesinambungan, bukan kegiatan yang berhenti setelah sertifikat diterbitkan. Data yang termuat dalam buku tanah dan surat ukur harus senantiasa mencerminkan keadaan yang sebenarnya di lapangan maupun status hukum terkini, sehingga setiap peralihan hak, pembebanan hak tanggungan, maupun perubahan fisik bidang tanah wajib dilaporkan dan dicatatkan melalui kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Adapun asas terbuka mengandung makna bahwa masyarakat harus dapat memperoleh informasi mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah yang benar setiap saat diperlukan, sebagai wujud transparansi penyelenggaraan pendaftaran tanah. Ekawati dan kawan-kawan menekankan bahwa keterbukaan informasi pertanahan merupakan salah satu prasyarat penting untuk mencegah praktik mafia tanah, karena calon pembeli atau pihak yang hendak melakukan transaksi dapat melakukan pengecekan sertifikat secara mandiri sebelum transaksi dilaksanakan, sehingga potensi kerugian akibat sertifikat ganda atau palsu dapat diminimalisasi.⁷

Kelima asas tersebut pada hakikatnya tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling berkaitan dan harus diwujudkan secara simultan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Sebagai ilustrasi, penyederhanaan prosedur (asas sederhana) tidak boleh mengorbankan ketelitian data (asas aman); demikian pula percepatan melalui program massal (asas terjangkau) tidak boleh mengabaikan kewajiban pemutakhiran data pascasertifikasi (asas mutakhir). Ketegangan antarasas inilah yang kerap menjadi tantangan dalam pelaksanaan program percepatan pendaftaran tanah seperti PTSL, sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada bagian selanjutnya.

Selain kelima asas tersebut, penyelenggaraan pendaftaran tanah juga tidak dapat dilepaskan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), khususnya asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas keterbukaan, mengingat pendaftaran tanah pada hakikatnya merupakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pejabat tata usaha negara. Dengan demikian, setiap produk hukum yang dihasilkan dari proses pendaftaran tanah, seperti sertifikat, keputusan pemberian hak, maupun keputusan pembatalan hak, tunduk pula pada prinsip-prinsip hukum administrasi negara, termasuk kemungkinan diujinya keabsahan keputusan tersebut melalui mekanisme peradilan tata usaha negara apabila terdapat pihak yang dirugikan.

⁷Ekawati, et.al. (2021). Prosedur Peralihan Kepemilikan Hak atas Tanah di Indonesia. JAMAICA: Jurnal Abdi Masyarakat Program Studi Teknik Informatika Universitas Pamulang, 2(1), 90-101.

Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah

Melalui pengaturan pendaftaran tanah, UUPA berupaya menjamin bahwa setiap orang yang berhak atas tanah memperoleh perlindungan yang layak, sehingga mendorong pengelolaan sumber daya agraria yang lebih adil dan berkelanjutan. Untuk itu, pendaftaran tanah memerlukan tahap publikasi atau pengumuman, yang bertujuan memberikan kepastian hukum mengenai kepemilikan serta batasan tanah guna mencegah sengketa dan konflik antarpemilik. Publikasi ini juga meningkatkan transparansi informasi mengenai hak atas tanah dan mempermudah akses masyarakat terhadap data pertanahan.

Ketentuan publikasi pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang mencakup penggunaan daftar isian, tempat pengumuman, dan durasi pengumuman. Menariknya, terdapat perbedaan pengaturan mengenai jangka waktu pengumuman: Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menetapkan durasi pengumuman selama 30 hari, sedangkan peraturan pelaksanaan program PTSL mempersingkat durasi tersebut menjadi 14 hari kalender. Perbedaan ini berpotensi menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi hukum mengenai konsistensi antara peraturan yang lebih tinggi (Peraturan Pemerintah) dengan peraturan pelaksanaannya.

Sistem publikasi merupakan salah satu elemen fundamental dalam setiap sistem pendaftaran tanah, karena menentukan sejauh mana negara memberikan jaminan terhadap kebenaran data yang tercatat dalam buku tanah dan sertifikat. Secara teoretis, dikenal dua sistem publikasi utama, yaitu sistem publikasi positif (*positive system*) dan sistem publikasi negatif (*negative system*). Dalam sistem publikasi positif, negara menjamin sepenuhnya kebenaran data yang terdaftar, sehingga sertifikat yang diterbitkan bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat (*indefeasible title*), bahkan terhadap pihak yang sebenarnya lebih berhak namun tidak mendaftarkan haknya. Sebaliknya, dalam sistem publikasi negatif murni, negara tidak menjamin kebenaran data yang terdaftar, sehingga sertifikat hanya berlaku sebagai alat bukti yang dapat dibantah (*rebuttable*) apabila ada pihak lain yang dapat membuktikan hak yang lebih kuat, sekalipun pihak tersebut tidak terdaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah.

Indonesia melalui UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, atau yang lazim disebut sebagai "sistem publikasi negatif bertendensi positif". Suhariono dan kawan-kawan menjelaskan bahwa karakteristik utama sistem ini terletak pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.⁸ Frasa "alat pembuktian yang kuat" inilah yang membedakan sistem Indonesia dari sistem publikasi negatif murni, karena sertifikat tidak dapat begitu saja dikesampingkan tanpa melalui proses pembuktian di pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Dengan kata lain, sertifikat memiliki daya berlaku sebagai bukti yang harus dianggap benar (*presumption of truth*) selama tidak ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang membatalkannya.

Konsekuensi dari sistem publikasi negatif bertendensi positif ini adalah tetap terbukanya kemungkinan gugatan pembatalan sertifikat oleh pihak yang merasa dirugikan, baik melalui gugatan perdata di pengadilan negeri terkait keperdataan hak atas tanah, maupun melalui gugatan

⁸Suhariono, et.al. (2022). Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif). *Notaire*, 5(1), 17-30.

tata usaha negara terhadap keputusan pemberian hak atau penerbitan sertifikat yang dianggap melanggar prosedur. Ketentuan mengenai lembaga *rechtsverwerking* atau *daluwarsa* dalam hukum adat turut relevan dalam konteks ini, di mana Mahkamah Agung melalui berbagai yurisprudensinya mengembangkan doktrin bahwa gugatan atas tanah yang telah dikuasai secara fisik dan yuridis oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu secara terus-menerus dan tanpa gangguan dapat dianggap telah kehilangan haknya untuk menuntut, guna memberikan kepastian hukum yang lebih memadai bagi pemegang sertifikat.

Tahap publikasi atau pengumuman sebagaimana diatur dalam Pasal 26 PP Nomor 24 Tahun 1997 merupakan mekanisme kontrol sosial yang memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan sebelum data fisik dan data yuridis disahkan menjadi buku tanah dan diterbitkan sertifikatnya. Pengumuman dilakukan dengan menempatkan daftar data fisik dan data yuridis yang bersangkutan pada daftar isian tertentu, yang ditempatkan di kantor panitia adjudikasi dan kantor kepala desa/kelurahan setempat untuk pendaftaran secara sistematis, atau di kantor pertanahan dan kantor kepala desa/kelurahan untuk pendaftaran secara sporadik.

Berdasarkan Pasal 26 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, jangka waktu pengumuman untuk pendaftaran tanah secara sistematis ditetapkan selama 30 hari kalender, sedangkan untuk pendaftaran tanah secara sporadik ditetapkan selama 60 hari kalender. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan waktu yang cukup memadai bagi pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemilik tanah yang bersebelahan, untuk mengetahui dan mencermati data yang diumumkan, sekaligus mengajukan sanggahan atau keberatan apabila terdapat data yang tidak sesuai atau berpotensi merugikan mereka.

Namun demikian, dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), jangka waktu pengumuman tersebut dipersingkat menjadi 14 hari kalender melalui peraturan pelaksana teknis program PTSL, dengan pertimbangan utama untuk mempercepat penyelesaian target pendaftaran tanah secara masal. Nurahmani dan Rismansyah mengkritisi bahwa pemendekan jangka waktu pengumuman ini, meskipun secara kebijakan dapat dipahami sebagai upaya percepatan reforma agraria melalui PTSL, berpotensi menimbulkan persoalan yuridis karena bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, yaitu PP Nomor 24 Tahun 1997 itu sendiri, mengingat sebuah peraturan pelaksana secara hierarkis seharusnya tidak dapat menyimpangi substansi peraturan yang menjadi dasar pembentukannya sebagaimana asas *lex superior derogat legi inferiori*.⁹

Perdebatan mengenai konsistensi pengaturan jangka waktu pengumuman ini memunculkan setidaknya dua pandangan di kalangan akademisi dan praktisi hukum pertanahan. Pandangan pertama berpendapat bahwa pemendekan jangka waktu pengumuman berpotensi mengurangi efektivitas fungsi kontrol sosial dari tahap publikasi, karena masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan dengan keterbatasan akses informasi, memerlukan waktu yang lebih panjang untuk mengetahui dan menanggapi pengumuman tersebut, sehingga berisiko meningkatkan potensi sengketa pertanahan di kemudian hari akibat data yang tidak terverifikasi secara memadai pada saat pengumuman. Pandangan kedua, sebaliknya, berargumen bahwa pemendekan jangka waktu tersebut merupakan langkah kebijakan yang proporsional mengingat mekanisme kontrol

⁹Nurahmani, A., & Rismansyah, M. (2020). Analisis Pengaturan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Upaya Percepatan Reforma Agraria. *Padjadjaran Law Review*, 8(1), 1-19.

dalam PTSL telah diperkuat melalui keterlibatan aktif kepala desa/lurah, satuan tugas (satgas) fisik dan yuridis, serta partisipasi masyarakat pada tahap pengumpulan data awal, sehingga potensi sengketa pada tahap pengumuman relatif dapat diminimalisasi sejak awal proses.

Perdebatan mengenai konsistensi pengaturan jangka waktu pengumuman ini memunculkan setidaknya dua pandangan di kalangan akademisi dan praktisi hukum pertanahan. Pandangan pertama berpendapat bahwa pemendekan jangka waktu pengumuman berpotensi mengurangi efektivitas fungsi kontrol sosial dari tahap publikasi, karena masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan dengan keterbatasan akses informasi, memerlukan waktu yang lebih panjang untuk mengetahui dan menanggapi pengumuman tersebut, sehingga berisiko meningkatkan potensi sengketa pertanahan di kemudian hari akibat data yang tidak terverifikasi secara memadai pada saat pengumuman. Pandangan kedua, sebaliknya, berargumen bahwa pemendekan jangka waktu tersebut merupakan langkah kebijakan yang proporsional mengingat mekanisme kontrol dalam PTSL telah diperkuat melalui keterlibatan aktif kepala desa/lurah, satuan tugas (satgas) fisik dan yuridis, serta partisipasi masyarakat pada tahap pengumpulan data awal, sehingga potensi sengketa pada tahap pengumuman relatif dapat diminimalisasi sejak awal proses.

Selain aspek jangka waktu, sistem publikasi pendaftaran tanah juga mencakup ketentuan mengenai tempat pengumuman dan cara pengumuman. Publikasi dapat dilakukan melalui penempelan daftar data pada papan pengumuman kantor pertanahan dan kantor desa/kelurahan, serta melalui pengumuman di media massa untuk kasus-kasus tertentu seperti penerbitan sertifikat pengganti akibat sertifikat hilang atau rusak. Dengan berkembangnya teknologi informasi, terdapat pula wacana untuk memperluas cakupan publikasi melalui kanal digital, seperti situs web resmi Kementerian ATR/BPN, guna memperluas jangkauan informasi kepada masyarakat yang lebih luas, termasuk mereka yang berdomisili di luar wilayah letak tanah namun memiliki kepentingan terhadapnya.

Penyelesaian dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Badan Pertanahan Nasional (BPN) ditetapkan sebagai instansi pemerintah yang bertanggung jawab menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 5. Pasal 6 ayat (1) selanjutnya menegaskan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah di tingkat lokal dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yang bertanggung jawab mengatur dan memastikan pendaftaran dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia telah berlangsung sekitar 61 tahun hingga tahun 2021. Dari sekitar 126 juta bidang tanah yang ada di Indonesia, baru sekitar 82 juta bidang yang telah terdaftar sampai tahun 2020, sehingga masih terdapat sekitar 35% tanah yang belum terdaftar. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah meluncurkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak untuk seluruh objek tanah yang belum terdaftar dalam suatu wilayah desa atau kelurahan, dengan tujuan menghasilkan peta tanah yang lengkap serta memberikan kepastian hukum secara cepat, mudah, dan merata.

Selain pendaftaran secara sistematis melalui PTSL, pendaftaran tanah juga dapat dilaksanakan secara sporadik, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali atas satu atau beberapa objek tanah yang dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan, bukan atas inisiatif pemerintah secara serentak. Proses pendaftaran tanah sendiri pada dasarnya dilakukan melalui dua cara, yaitu pendaftaran bidang tanah yang belum pernah didaftar sebelumnya, dan

pemeliharaan data pendaftaran tanah untuk memastikan data di Kantor Pertanahan tetap sesuai dengan kondisi di lapangan.

Kelembagaan penyelenggara pendaftaran tanah di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan nomenklatur seiring dinamika politik dan administrasi pemerintahan, mulai dari Direktorat Jenderal Agraria di bawah Departemen Dalam Negeri, kemudian menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga pemerintah nonkementerian, hingga saat ini terintegrasi menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang menggabungkan fungsi penataan ruang dan pertanahan dalam satu kementerian. Meskipun mengalami perubahan kelembagaan, secara substansi, fungsi penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 PP Nomor 24 Tahun 1997 tetap melekat pada instansi yang membidangi urusan pertanahan di tingkat pusat.

Pasal 5 PP Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, sedangkan Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Badan Pertanahan Nasional dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta oleh Panitia Ajudikasi dalam rangka pendaftaran tanah secara sistematis. Perbedaan antara "penyelenggara" dan "pelaksana" ini penting untuk dipahami: BPN/Kementerian ATR-BPN bertindak sebagai penyelenggara pada tataran kebijakan dan tanggung jawab nasional, sedangkan pelaksanaan teknis operasional di tingkat lokal dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dibantu oleh Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran sistematis, serta oleh PPAT untuk pembuatan akta-akta peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah.

Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kedudukan strategis dalam sistem pendaftaran tanah, khususnya pada kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. PPAT bertugas membuat akta otentik sebagai dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, seperti akta jual beli, akta hibah, akta tukar-menukar, akta pemberian hak tanggungan, dan akta-akta lain yang berkaitan dengan perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun. Amelia dan kawan-kawan menegaskan bahwa keabsahan suatu peralihan hak atas tanah, khususnya melalui jual beli, sangat bergantung pada dipenuhinya syarat formil pembuatan akta oleh PPAT yang berwenang, karena tanpa akta PPAT, kantor pertanahan tidak dapat melakukan pendaftaran peralihan hak, sehingga peralihan hak tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat terhadap pihak ketiga sekalipun secara materiil telah terjadi peralihan penguasaan.¹⁰

Selain PPAT, Panitia Ajudikasi memegang peran sentral dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, termasuk dalam kerangka program PTSL. Panitia Ajudikasi bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis, pengumuman data tersebut, hingga penerbitan surat keputusan pemberian hak dan sertifikat. Keanggotaan Panitia Ajudikasi bersifat multidisiplin, melibatkan unsur kantor pertanahan, unsur pemerintah desa/kelurahan, serta unsur masyarakat, sebagai wujud partisipasi publik dalam proses pendaftaran tanah.

¹⁰Amelia, et.al. (2023). Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah yang Diperoleh secara Pewarisan. *Jurnal Analogi Hukum*, 5(1), 81-85.

Data historis menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia telah berlangsung sekitar enam dekade sejak berlakunya UUPA, namun cakupan bidang tanah terdaftar hingga tahun 2020 baru mencapai sekitar 82 juta bidang dari total perkiraan 126 juta bidang tanah di seluruh Indonesia, atau setara dengan sekitar 65 persen, sehingga masih terdapat sekitar 35 persen bidang tanah yang belum terdaftar.¹¹ Iqbal dan kawan-kawan menyoroti bahwa lambannya progres pendaftaran tanah pada dekade-dekade awal pasca berlakunya UUPA disebabkan oleh berbagai faktor struktural, antara lain keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran negara, luasnya wilayah geografis Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau, rendahnya kesadaran hukum masyarakat mengenai pentingnya sertifikat tanah, serta minimnya insentif bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya secara mandiri melalui skema sporadik yang membebankan seluruh biaya kepada pemohon.¹²

Menyadari lambannya progres tersebut, pemerintah kemudian meluncurkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sebagai strategi percepatan pendaftaran tanah yang bersifat masal dan berbasis wilayah administratif desa/kelurahan. Berbeda dengan pendaftaran sporadik yang bersifat pasif menunggu permohonan masyarakat, PTSL bersifat proaktif dengan menyasar seluruh bidang tanah yang belum terdaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan secara serentak, sehingga diharapkan dapat mempercepat tercapainya target pendaftaran tanah secara menyeluruh (*complete registration*) di seluruh wilayah Indonesia.

Ramadhani menjelaskan bahwa keberhasilan PTSL sebagai instrumen percepatan pendaftaran tanah sangat bergantung pada sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan partisipasi aktif masyarakat, mengingat program ini melibatkan tahapan penyuluhan, pengumpulan data fisik dan yuridis secara serentak, pemeriksaan tanah oleh satuan tugas, hingga penerbitan sertifikat secara masal dalam kurun waktu yang relatif singkat dibandingkan skema pendaftaran sporadik konvensional.¹³ Sinergi ini penting karena keberhasilan identifikasi bidang tanah dan penelusuran riwayat kepemilikan sangat bergantung pada informasi yang dimiliki oleh perangkat desa dan masyarakat setempat, yang lebih memahami riwayat penguasaan tanah secara turun-temurun dibandingkan data administratif semata.

Perbedaan mendasar lain antara pendaftaran sistematis dan sporadik terletak pada sumber pembiayaan dan inisiatif pelaksanaannya. Pendaftaran sistematis, termasuk PTSL, pada prinsipnya dibiayai oleh negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan pendaftaran sporadik dibiayai oleh pemohon yang mengajukan permohonan secara individual kepada kantor pertanahan. Perbedaan pembiayaan ini turut memengaruhi kecepatan pencapaian target pendaftaran tanah secara nasional, di mana skema sistematis terbukti lebih efektif mempercepat penurunan angka bidang tanah yang belum terdaftar dibandingkan skema

¹¹Iqbal, et.al. (2022). Urgensi Pendaftaran Tanah sebagai Hak Milik untuk Pertama Kali. *Pro Bono: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 2(2), 146-154.

¹²Iqbal, et.al. (2022). Urgensi Pendaftaran Tanah sebagai Hak Milik untuk Pertama Kali. *Pro Bono: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 2(2), 146-154.

¹³Ramadhani, Rahmat. (2021). Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah. *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi*, 2(1), 31-40.

sporadik yang sangat bergantung pada inisiatif dan kemampuan ekonomi masyarakat secara individual.

Tantangan lain yang dihadapi dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah adalah keterbatasan jumlah juru ukur bersertifikat dan petugas kantor pertanahan dibandingkan dengan volume bidang tanah yang harus didaftarkan, terutama pada masa-masa awal pelaksanaan target percepatan PTSL yang mencanangkan angka jutaan bidang tanah per tahun. Untuk mengatasi keterbatasan ini, pemerintah membuka skema kerja sama dengan surveyor berlisensi dan Kantor Jasa Surveyor Berlisensi (KJSB) sebagai mitra dalam kegiatan pengukuran bidang tanah, guna mempercepat penyelesaian tahap pengumpulan data fisik tanpa mengorbankan akurasi hasil pengukuran.

Objek Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah meliputi:

- a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b) Tanah hak pengelolaan;
- c) Tanah wakaf;
- d) Hak milik atas satuan rumah susun;
- e) Hak tanggungan; dan
- f) Tanah negara.

Objek pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 mencerminkan keluasan cakupan sistem pendaftaran tanah nasional, yang tidak hanya terbatas pada tanah dengan status hak-hak keperdataan konvensional, tetapi juga mencakup objek-objek lain yang memiliki karakteristik hukum khusus. Pemahaman mendalam mengenai masing-masing objek ini penting untuk mengetahui perbedaan prosedur, persyaratan, serta implikasi hukum dari pendaftaran masing-masing jenis objek tersebut.

Kelompok pertama adalah bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai, sebagai hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Hak milik merupakan hak yang paling kuat dan penuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh dengan tetap mengingat fungsi sosialnya. Hak guna usaha diberikan untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Hak guna bangunan memberikan kewenangan untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam jangka waktu tertentu. Sementara hak pakai memberikan kewenangan untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya.

Kelompok kedua adalah tanah hak pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, seperti badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau instansi pemerintah, untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan tugasnya, menyerahkan bagian tanah kepada pihak ketiga, serta menerima uang pemasukan atas penyerahan tersebut. Hak pengelolaan memiliki karakteristik unik karena berada pada persimpangan antara hak

keperdataan dan kewenangan publik, sehingga pendaftarannya memerlukan perlakuan khusus dibandingkan hak-hak atas tanah pada umumnya.

Kelompok ketiga adalah tanah wakaf, yang merupakan objek pendaftaran dengan karakter khusus mengingat sifatnya yang permanen dan tidak dapat dialihkan (kecuali dalam kondisi tertentu yang diatur secara ketat oleh hukum perwakafan). Pendaftaran tanah wakaf memerlukan koordinasi antara kantor pertanahan dengan Kantor Urusan Agama, mengingat proses perwakafan itu sendiri melibatkan pembuatan Akta Ikrar Wakaf oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, sebelum kemudian didaftarkan pada kantor pertanahan untuk memperoleh sertifikat tanah wakaf. Sudiro dan Putra menekankan bahwa pendaftaran tanah wakaf memiliki nilai strategis dalam melindungi harta wakaf dari potensi sengketa maupun penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak berwenang, mengingat tanpa pendaftaran, status hukum tanah wakaf rentan dipersoalkan oleh ahli waris wakif di kemudian hari.¹⁴

Kelompok keempat adalah hak milik atas satuan rumah susun, yang merupakan objek pendaftaran tersendiri sebagaimana diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan mengenai rumah susun. Pendaftaran hak milik atas satuan rumah susun memiliki kekhususan karena objeknya bersifat tiga dimensi, yaitu satuan unit tertentu dalam suatu bangunan bertingkat, sehingga sertifikat yang diterbitkan, yaitu Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHMSRS atau kini dikenal sebagai Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung/SKBG untuk skema tertentu), memuat pula keterangan mengenai hak bersama atas tanah, bagian bersama, dan benda bersama yang menjadi dasar pembentukan rumah susun tersebut.

Kelompok kelima adalah hak tanggungan, yang bukan merupakan hak atas tanah dalam pengertian hak untuk menguasai dan menggunakan tanah, melainkan hak jaminan kebendaan yang dibebankan pada hak atas tanah untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor lain. Pendaftaran hak tanggungan menjadi sangat penting dalam konteks pembiayaan dan perbankan, karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, hak tanggungan baru lahir pada saat didaftarkan pada kantor pertanahan, bukan pada saat pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT. Ekawati dan kawan-kawan menggarisbawahi bahwa pendaftaran hak tanggungan memberikan kepastian bagi kreditor mengenai kedudukan preferensinya, sekaligus melindungi debitor dan pihak ketiga dari kemungkinan pembebanan ganda atas objek jaminan yang sama tanpa sepengetahuan pihak-pihak yang berkepentingan.¹⁵

Kelompok keenam sekaligus terakhir adalah tanah negara, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak dilekati suatu hak tertentu di atasnya. Pendaftaran tanah negara memiliki fungsi yang berbeda dibandingkan pendaftaran hak-hak keperdataan lainnya, karena tujuannya bukan untuk membuktikan kepemilikan perseorangan, melainkan untuk mencatat dan menginventarisasi tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan langsung negara, sebagai bagian dari upaya pengendalian dan penertiban aset negara di bidang pertanahan, termasuk untuk mencegah penguasaan tanah negara secara tanpa hak oleh pihak-pihak yang tidak berwenang.

¹⁴Sudiro, Amoury Adi, & Ananda Prawira Putra. (2020). Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah dan Hak Kepemilikan Atas Tanah yang Telah Didaftarkan. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, V(1), 22-28.

¹⁵Ekawati, et.al. (2021). Prosedur Peralihan Kepemilikan Hak atas Tanah di Indonesia. *JAMAICA: Jurnal Abdi Masyarakat Program Studi Teknik Informatika Universitas Pamulang*, 2(1), 90-101.

Keberagaman objek pendaftaran tanah tersebut menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah nasional dirancang secara komprehensif untuk mengakomodasi berbagai bentuk hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah. Namun demikian, keberagaman ini juga menimbulkan kompleksitas tersendiri dalam pelaksanaannya, mengingat masing-masing kategori objek memiliki dasar hukum, prosedur, serta persyaratan dokumen yang berbeda-beda. Kompleksitas ini menuntut tingkat profesionalisme dan pemahaman yang memadai dari aparaturnya kantor pertanahan, PPAT, serta pihak-pihak terkait lainnya, guna memastikan bahwa proses pendaftaran terhadap masing-masing objek dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan tidak menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari.

Dalam praktiknya, tidak jarang ditemukan persoalan mengenai batas antarkategori objek tersebut, misalnya sengketa mengenai status suatu bidang tanah yang diklaim sebagai tanah negara oleh pemerintah namun diklaim sebagai tanah hak milik adat oleh masyarakat setempat, atau tumpang tindih antara hak guna usaha perusahaan dengan tanah wakaf maupun tanah ulayat masyarakat hukum adat. Persoalan semacam ini menegaskan pentingnya penelitian data yuridis secara cermat pada tahap awal pendaftaran, sebagai wujud nyata dari asas aman yang telah diuraikan sebelumnya, guna mencegah lahirnya sertifikat yang tumpang tindih dengan objek pendaftaran tanah lain yang telah ada sebelumnya.

Pendaftaran Peralihan Hak

Pendaftaran tanah merupakan langkah penting dalam menata dan mengatur berbagai aspek terkait tanah, seperti peruntukan, penguasaan, kepemilikan, dan penggunaannya. Tujuan utamanya adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah melalui penerbitan sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah, sekaligus menjadi instrumen bagi pemerintah untuk menata dan memantau penguasaan serta penggunaan tanah secara lebih terencana.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan untuk:

- a) Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b) Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah terdaftar; dan
- c) Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pendaftaran peralihan hak atas tanah merupakan salah satu bentuk kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang paling sering terjadi dalam praktik, mengingat tanah sebagai objek ekonomi dan sosial senantiasa berpindah tangan melalui berbagai peristiwa hukum, baik yang bersifat sukarela seperti jual beli, hibah, dan tukar-menukar, maupun yang bersifat karena hukum seperti pewarisan. Pendaftaran peralihan hak memiliki kedudukan penting karena tanpa didaftarkannya peralihan tersebut pada kantor pertanahan, peralihan hak yang telah terjadi secara materiil antara para pihak tidak akan mengikat dan tidak dapat dipertahankan terhadap pihak ketiga yang beritikad baik.

Secara umum, peralihan hak atas tanah dapat dikelompokkan menjadi dua kategori besar, yaitu peralihan hak melalui perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan peralihan hak karena peristiwa hukum (*rechtsfeit*). Peralihan melalui perbuatan hukum meliputi jual beli, tukar-

menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan (inbreng), dan pemberian dengan wasiat, yang seluruhnya mensyaratkan dibuatnya akta otentik oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai dasar pendaftaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997. Sementara itu, peralihan karena peristiwa hukum, khususnya pewarisan, tidak memerlukan akta PPAT, melainkan cukup dibuktikan dengan surat keterangan waris yang disesuaikan dengan golongan penduduk pewaris (akta keterangan hak mewaris dari notaris untuk golongan Tionghoa, surat keterangan waris yang dikuatkan oleh Balai Harta Peninggalan untuk golongan Timur Asing lainnya, atau surat keterangan waris yang dibuat oleh para ahli waris dan diketahui oleh kepala desa/lurah serta camat untuk golongan pribumi/bumiputera).

Amelia dan kawan-kawan menjelaskan bahwa pendaftaran peralihan hak melalui pewarisan kerap menghadapi persoalan tersendiri dalam praktik, terutama apabila terdapat perbedaan pendapat di antara para ahli waris mengenai pembagian harta warisan berupa tanah, ketiadaan surat keterangan waris yang sah akibat pewaris tidak meninggalkan dokumen kependudukan yang lengkap, maupun adanya ahli waris yang berada di luar negeri atau tidak diketahui keberadaannya, sehingga proses pendaftaran peralihan hak melalui pewarisan seringkali memakan waktu lebih lama dibandingkan peralihan melalui jual beli.¹⁶ Untuk mengatasi kompleksitas ini, para ahli waris dapat menempuh mekanisme pembagian harta warisan melalui akta pembagian harta bersama (akta pembagian waris) yang dibuat oleh notaris/PPAT, sebelum kemudian didaftarkan pada kantor pertanahan untuk penerbitan sertifikat atas nama ahli waris yang bersangkutan, baik secara bersama-sama maupun setelah dilakukan pemecahan bidang tanah sesuai kesepakatan pembagian warisan.

Dalam konteks jual beli tanah, tahapan pendaftaran peralihan hak diawali dengan pembuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh PPAT yang berwenang di wilayah letak tanah, setelah PPAT melakukan pengecekan keabsahan sertifikat pada kantor pertanahan guna memastikan sertifikat tersebut tidak dalam sengketa, tidak diblokir, dan sesuai dengan data yang tercatat pada buku tanah. Setelah akta ditandatangani oleh para pihak dan saksi-saksi, PPAT wajib menyampaikan akta tersebut kepada kantor pertanahan setempat selambat-lambatnya tujuh hari kerja sejak penandatanganan akta, guna didaftarkan sebagai dasar peralihan hak dan penerbitan sertifikat atas nama pembeli. Kelalaian PPAT dalam memenuhi kewajiban pendaftaran ini dapat menimbulkan tanggung jawab administratif maupun perdata terhadap PPAT yang bersangkutan.

Ekawati dan kawan-kawan menekankan pentingnya asas itikad baik (*good faith*) dalam setiap peralihan hak atas tanah, di mana pembeli yang beritikad baik dan telah melakukan pemeriksaan yang wajar terhadap keabsahan sertifikat serta kewenangan penjual, berhak memperoleh perlindungan hukum meskipun di kemudian hari ternyata terdapat cacat hukum pada riwayat kepemilikan sebelumnya yang tidak diketahui dan tidak sepatutnya diketahui oleh pembeli tersebut.¹⁷ Prinsip perlindungan terhadap pembeli beritikad baik ini menjadi salah satu doktrin penting dalam yurisprudensi Mahkamah Agung terkait sengketa pertanahan, sebagai upaya menyeimbangkan antara kepastian hukum bagi pemegang sertifikat dengan perlindungan terhadap pihak yang dirugikan akibat cacat hukum pada proses sebelumnya.

¹⁶Amelia, et.al. (2023). Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah yang Diperoleh secara Pewarisan. *Jurnal Analogi Hukum*, 5(1), 81-85.

¹⁷Ekawati, et.al. (2021). Prosedur Peralihan Kepemilikan Hak atas Tanah di Indonesia. *JAMAICA: Jurnal Abdi Masyarakat Program Studi Teknik Informatika Universitas Pamulang*, 2(1), 90-101.

Selain jual beli dan pewarisan, peralihan hak atas tanah juga dapat terjadi melalui hibah, yaitu pemberian secara cuma-cuma dari pemberi hibah kepada penerima hibah yang dilakukan pada saat pemberi hibah masih hidup. Berbeda dengan jual beli yang bersifat timbal balik, hibah bersifat sepihak dan tidak memerlukan kontraprestasi dari penerima hibah, namun tetap memerlukan akta otentik dari PPAT sebagai dasar pendaftarannya. Demikian pula tukar-menukar tanah, yang melibatkan pertukaran objek hak atas tanah antara dua pihak atau lebih, tetap memerlukan akta PPAT untuk masing-masing bidang tanah yang dipertukarkan, sebagai dasar pendaftaran peralihan hak pada kantor pertanahan yang berwenang.

Penting pula untuk dipahami bahwa pendaftaran peralihan hak bukan merupakan syarat sahnya perjanjian peralihan hak itu sendiri, melainkan syarat untuk berlakunya peralihan tersebut terhadap pihak ketiga (*opposabilitas*). Dengan kata lain, secara keperdataan, peralihan hak dapat dianggap telah terjadi sejak ditandatanganinya akta oleh para pihak di hadapan PPAT (dalam hal jual beli, hibah, dan tukar-menukar), namun peralihan tersebut baru mengikat dan dapat dipertahankan terhadap pihak ketiga setelah didaftarkan pada kantor pertanahan dan diterbitkan sertifikat baru atas nama pemegang hak yang baru. Prinsip ini penting untuk memahami mengapa terdapat kewajiban hukum bagi PPAT maupun para pihak untuk segera mendaftarkan setiap peralihan hak yang telah terjadi, guna menghindari ketidakpastian mengenai status kepemilikan yang sebenarnya di mata hukum dan publik.

Dari perspektif kepastian hukum, pendaftaran peralihan hak juga berperan penting dalam mencegah praktik jual beli tanah secara berlapis (*double sale*) tanpa sepengetahuan pembeli sebelumnya, yang kerap menjadi modus kejahatan pertanahan. Dengan tercatatnya setiap peralihan hak secara berjenjang dalam buku tanah, kantor pertanahan dapat dengan mudah mendeteksi apabila terdapat upaya penjualan kembali atas bidang tanah yang sama oleh pihak yang sudah tidak berwenang lagi, sehingga fungsi pendaftaran peralihan hak turut berperan sebagai instrumen pencegahan kejahatan di bidang pertanahan, sejalan dengan tujuan besar pendaftaran tanah untuk menciptakan tertib administrasi dan kepastian hukum sebagaimana diamanatkan Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997.

Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran tanah Lainnya

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah merupakan proses administratif yang dilakukan guna memperbarui atau mengubah informasi terkait kepemilikan tanah yang sudah ada, sehingga data yang tercatat pada sertifikat tanah dan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan kondisi terkini. Perubahan data ini dapat mencakup beberapa aspek, di antaranya perubahan kepemilikan atas tanah (misalnya karena dijual atau diwariskan), perubahan batas tanah, dan perubahan status hukum tanah, misalnya dari hak milik menjadi hak guna usaha.

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya merupakan kategori kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah di luar peralihan hak sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, yang mencakup berbagai perubahan baik pada data fisik maupun data yuridis suatu bidang tanah yang telah terdaftar. Kategori ini penting untuk dipahami secara tersendiri karena mencerminkan sifat pendaftaran tanah sebagai proses yang dinamis dan berkesinambungan, sebagaimana telah ditegaskan melalui asas mutakhir yang diuraikan pada bagian dasar hukum dan asas-asas pendaftaran tanah.

Perubahan data fisik dapat terjadi antara lain melalui pemecahan bidang tanah, penggabungan bidang tanah, maupun pemisahan sebagian bidang tanah. Pemecahan bidang tanah terjadi apabila pemegang hak atas suatu bidang tanah menghendaki bidang tanahnya dipecah

menjadi beberapa bidang tanah baru dengan sertifikat tersendiri untuk masing-masing bidang, misalnya dalam rangka pembagian warisan, penjualan sebagian tanah, atau pengembangan kawasan perumahan oleh pengembang properti. Penggabungan bidang tanah merupakan kebalikannya, yaitu peleburan dua bidang tanah atau lebih yang bersebelahan dan dimiliki oleh pemegang hak yang sama menjadi satu bidang tanah dengan satu sertifikat baru. Pemisahan bidang tanah terjadi apabila sebagian dari suatu bidang tanah dipisahkan untuk didaftar sebagai bidang tanah dengan sertifikat tersendiri, sementara bidang tanah induk tetap ada dengan sertifikat yang sudah disesuaikan luasnya.

Ketiga jenis perubahan data fisik tersebut memerlukan pengukuran ulang oleh petugas kantor pertanahan atau surveyor berlisensi, guna memastikan keakuratan data mengenai letak, batas, dan luas masing-masing bidang tanah hasil pemecahan, penggabungan, atau pemisahan. Rahayu dan kawan-kawan menegaskan bahwa akurasi pengukuran pada tahap perubahan data fisik ini sama pentingnya dengan pengukuran pada pendaftaran tanah untuk pertama kali, karena kesalahan pengukuran pada tahap ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih batas dengan bidang tanah tetangga yang tidak ikut serta dalam proses pemecahan atau penggabungan tersebut.¹⁸

Selain perubahan data fisik, perubahan data yuridis juga menjadi bagian penting dari kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, yang antara lain mencakup perubahan nama pemegang hak akibat perkawinan atau perceraian, perubahan status hukum tanah dari satu jenis hak ke jenis hak lainnya (misalnya dari hak guna bangunan menjadi hak milik melalui mekanisme peningkatan hak, atau dari hak milik menjadi hak guna usaha dalam hal terjadi pengalihan kepada badan hukum tertentu), pencatatan putusan atau penetapan pengadilan yang berkaitan dengan hak atas tanah, serta pencatatan peralihan hak karena pelaksanaan hak tanggungan (parate eksekusi) maupun lelang.

Perubahan status hukum tanah melalui peningkatan hak dari hak guna bangunan menjadi hak milik merupakan salah satu jenis perubahan data yuridis yang paling sering dimohonkan oleh masyarakat, khususnya oleh pemilik rumah tinggal yang sebelumnya memperoleh tanah dengan status hak guna bangunan dari pengembang perumahan. Peningkatan hak ini diatur melalui peraturan menteri tersendiri yang memberikan kemudahan bagi perseorangan warga negara Indonesia untuk meningkatkan status hak guna bangunan atas tanah yang digunakan untuk rumah tinggal menjadi hak milik, tanpa memerlukan proses pemberian hak yang baru sebagaimana pendaftaran tanah untuk pertama kali, melainkan cukup melalui mekanisme pencatatan perubahan pada buku tanah yang sudah ada.

Pencatatan putusan atau penetapan pengadilan juga menjadi bagian penting dari perubahan data pendaftaran tanah, terutama dalam konteks sengketa pertanahan yang berujung pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Putusan pengadilan yang membatalkan suatu sertifikat, menetapkan pemegang hak yang sah, atau memerintahkan pembagian harta bersama akibat perceraian, wajib ditindaklanjuti dengan pencatatan pada buku tanah dan, apabila diperlukan, penerbitan sertifikat baru sesuai amar putusan tersebut. Kegagalan mencatatkan putusan pengadilan pada buku tanah dapat menimbulkan ketidaksesuaian berkepanjangan antara data yuridis yang tercatat secara

¹⁸Rahayu, et.al. (2022). Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Kepastian Hukum Hak atas Tanah. *Jurnal Komunikasi Hukum*, 8(2), 394-405.

administratif dengan keadaan hukum yang sebenarnya, sehingga berpotensi menimbulkan kebingungan bagi pihak ketiga yang hendak melakukan transaksi di kemudian hari.

Perubahan data pendaftaran tanah juga mencakup pencatatan mengenai pembebanan dan pencoretan (roya) hak tanggungan. Pencatatan pembebanan hak tanggungan dilakukan pada saat kreditor memberikan fasilitas pembiayaan dengan jaminan hak atas tanah, sedangkan pencoretan atau roya dilakukan setelah utang yang dijamin telah dilunasi oleh debitor, sehingga hak tanggungan yang membebani sertifikat tersebut dihapuskan pencatatannya. Ketepatan waktu dalam melakukan pencatatan roya ini penting untuk memastikan bahwa pemegang hak yang telah melunasi kewajibannya dapat kembali menggunakan sertifikatnya secara bebas untuk keperluan transaksi lain, tanpa terhambat oleh catatan pembebanan yang sudah tidak relevan lagi.

Secara keseluruhan, keberagaman jenis perubahan data pendaftaran tanah tersebut menegaskan bahwa fungsi kantor pertanahan tidak berhenti pada saat penerbitan sertifikat untuk pertama kalinya, melainkan berlanjut sepanjang siklus hidup suatu bidang tanah, sejalan dengan konsepsi pendaftaran tanah sebagai suatu sistem yang bersifat dinamis dan berkelanjutan. Efektivitas pelaksanaan kegiatan pemeliharaan data ini sangat menentukan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap keakuratan data pertanahan nasional, karena data yang tidak dimutakhirkan secara berkala akan kehilangan relevansi dan fungsinya sebagai instrumen kepastian hukum sebagaimana menjadi tujuan utama diselenggarakannya pendaftaran tanah di Indonesia.

Penerbitan Sertifikat Pengganti

Penerbitan sertifikat pengganti hak atas tanah diatur dalam Pasal 57 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa sertifikat pengganti diterbitkan apabila sertifikat rusak, hilang, masih menggunakan blangko yang tidak berlaku lagi, atau tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi. Permohonan sertifikat pengganti hanya dapat diajukan oleh pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah di kantor pertanahan, atau oleh ahli waris apabila pemegang hak telah meninggal dunia. Permohonan tersebut harus dilampiri dokumen pendukung terkait hilangnya sertifikat, dan dapat diajukan setelah kantor pertanahan mengumumkannya melalui surat kabar harian setempat.

Penerbitan sertifikat pengganti merupakan mekanisme hukum yang disediakan untuk mengatasi situasi di mana sertifikat asli sebagai tanda bukti hak atas tanah tidak lagi dapat digunakan sebagaimana mestinya, baik karena rusak, hilang, menggunakan blangko yang sudah tidak berlaku, maupun karena tidak diserahkan oleh pihak yang kalah lelang kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi. Ketentuan mengenai sertifikat pengganti ini diatur secara rinci dalam Pasal 57 sampai dengan Pasal 60 PP Nomor 24 Tahun 1997, yang menetapkan syarat, prosedur, serta pihak-pihak yang berwenang mengajukan permohonan penerbitan sertifikat pengganti.

Dalam hal sertifikat rusak, sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1), pemegang hak dapat mengajukan permohonan penerbitan sertifikat pengganti dengan melampirkan sertifikat asli yang rusak tersebut sebagai bukti kepada kantor pertanahan. Kondisi rusak yang dimaksud dapat berupa kerusakan fisik akibat bencana alam seperti kebakaran atau banjir, kerusakan akibat termakan usia, maupun kerusakan yang menyebabkan sebagian data pada sertifikat tidak dapat dibaca secara jelas. Karena sertifikat asli yang rusak masih dapat diserahkan sebagai bukti fisik, proses penerbitan sertifikat pengganti dalam kondisi ini relatif lebih sederhana dibandingkan kondisi sertifikat hilang, karena kantor pertanahan dapat langsung mencocokkan data pada sertifikat yang rusak dengan data yang tersimpan pada buku tanah.

Situasi yang lebih kompleks terjadi dalam hal sertifikat hilang, di mana pemohon tidak dapat menyerahkan bukti fisik sertifikat asli kepada kantor pertanahan. Untuk mengantisipasi potensi penyalahgunaan, prosedur penerbitan sertifikat pengganti karena hilang mensyaratkan pemohon untuk melampirkan surat pernyataan di bawah sumpah mengenai hilangnya sertifikat tersebut, disertai dengan surat tanda bukti lapor kehilangan dari kepolisian, serta bukti pengumuman mengenai hilangnya sertifikat tersebut melalui surat kabar harian setempat sebanyak satu kali. Sudiro dan Putra menekankan bahwa mekanisme pengumuman melalui media massa ini berfungsi sebagai bentuk kehati-hatian untuk memberikan kesempatan kepada pihak lain yang mungkin menguasai sertifikat asli tersebut, baik karena dijamin, disita, atau dikuasai tanpa hak, untuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat pengganti diterbitkan, sehingga mencegah lahirnya sertifikat pengganti yang justru menimbulkan dualisme dokumen kepemilikan.¹⁹

Setelah jangka waktu pengumuman terlampaui tanpa adanya keberatan dari pihak manapun, kantor pertanahan dapat menerbitkan sertifikat pengganti dengan mencatatkan pada buku tanah bahwa sertifikat sebelumnya telah dinyatakan tidak berlaku. Pencatatan ini penting karena sejak diterbitkannya sertifikat pengganti, sertifikat lama secara hukum kehilangan daya berlakunya sebagai alat bukti, sehingga apabila di kemudian hari sertifikat lama tersebut muncul kembali dan digunakan dalam suatu transaksi, transaksi tersebut dapat dipersoalkan keabsahannya karena didasarkan pada dokumen yang sudah tidak berlaku.

Kategori ketiga yang diatur dalam Pasal 57 adalah penggunaan blangko sertifikat yang sudah tidak berlaku lagi, yang biasanya terjadi pada sertifikat-sertifikat lama yang diterbitkan sebelum adanya perubahan format atau standar keamanan blangko sertifikat oleh Kementerian ATR/BPN. Penggantian dalam kategori ini umumnya dilakukan dalam rangka pemutakhiran sistem keamanan dokumen pertanahan nasional, termasuk sebagai bagian dari transisi menuju sertifikat elektronik yang telah disinggung pada bagian pengertian pendaftaran tanah.

Kategori keempat berkaitan dengan sertifikat yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi, yang lazim terjadi dalam konteks eksekusi hak tanggungan maupun eksekusi putusan pengadilan. Dalam situasi ini, debitur atau pihak yang kalah lelang seringkali menahan sertifikat asli sebagai bentuk perlawanan terhadap proses eksekusi, sehingga pembeli lelang yang telah memenangkan lelang secara sah tidak dapat memperoleh sertifikat asli untuk keperluan pendaftaran peralihan hak atas namanya. Untuk mengatasi kebuntuan ini, peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan kepada kantor pertanahan untuk menerbitkan sertifikat pengganti berdasarkan risalah lelang dan bukti-bukti pelaksanaan lelang yang sah, tanpa harus menunggu penyerahan sertifikat asli oleh pihak yang kalah lelang.

Mengenai pihak yang berwenang mengajukan permohonan sertifikat pengganti, ketentuan Pasal 57 secara tegas membatasi bahwa permohonan hanya dapat diajukan oleh pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah di kantor pertanahan, atau oleh ahli warisnya apabila pemegang hak telah meninggal dunia. Pembatasan ini penting untuk mencegah penyalahgunaan mekanisme sertifikat pengganti oleh pihak-pihak yang tidak berhak, misalnya oleh pihak yang berupaya memperoleh sertifikat pengganti atas tanah milik orang lain dengan

¹⁹Sudiro, Amoury Adi, & Ananda Prawira Putra. (2020). Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah dan Hak Kepemilikan Atas Tanah yang Telah Didaftarkan. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, V(1), 22-28.

dalih sertifikat hilang, padahal sesungguhnya sertifikat tersebut masih dikuasai secara sah oleh pemegang hak yang tercatat dalam buku tanah.

Dalam praktiknya, mekanisme penerbitan sertifikat pengganti karena hilang kerap menjadi celah bagi praktik mafia tanah untuk memperoleh sertifikat ganda atas suatu bidang tanah, dengan cara memalsukan surat keterangan hilang atau memanfaatkan kelalaian verifikasi oleh petugas kantor pertanahan. Menyadari risiko ini, Kementerian ATR/BPN terus memperketat prosedur verifikasi permohonan sertifikat pengganti, antara lain melalui pencocokan data secara elektronik dengan basis data pertanahan nasional, koordinasi dengan aparat penegak hukum dalam hal terdapat indikasi kuat pemalsuan dokumen, serta pembentukan satuan tugas anti-mafia tanah yang bertugas menindaklanjuti laporan masyarakat terkait dugaan penyalahgunaan mekanisme sertifikat pengganti maupun modus-modus kejahatan pertanahan lainnya.

Sebagai penutup pembahasan mengenai sertifikat pengganti, penting untuk digarisbawahi bahwa keberadaan mekanisme ini mencerminkan fleksibilitas sistem pendaftaran tanah nasional dalam mengakomodasi berbagai situasi faktual yang dapat terjadi dalam kehidupan masyarakat, tanpa mengorbankan prinsip kehati-hatian dan perlindungan terhadap pemegang hak yang sah. Keseimbangan antara kemudahan pelayanan dan pencegahan penyalahgunaan inilah yang menjadi tantangan berkelanjutan bagi Kementerian ATR/BPN dalam menyempurnakan regulasi dan tata laksana penerbitan sertifikat pengganti di masa mendatang.

Kesimpulan

Pendaftaran tanah merupakan instrumen hukum yang sangat penting dalam rangka memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas hak-hak yang melekat pada tanah. Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pemerintah telah membangun kerangka hukum yang mengatur pengertian, asas, sistem publikasi, penyelenggara, objek, hingga prosedur perubahan dan penerbitan sertifikat pengganti dalam pendaftaran tanah. Badan Pertanahan Nasional (BPN) berperan sebagai penyelenggara utama, baik melalui pendaftaran secara sistematis dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) maupun secara sporadik atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Meskipun demikian, pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia masih menghadapi tantangan, terutama masih adanya bidang tanah yang belum terdaftar serta ketidakkonsistenan pengaturan jangka waktu pengumuman antara peraturan pemerintah dan peraturan pelaksana PTSL. Oleh karena itu, diperlukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan serta percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah agar tujuan kepastian hukum dan tertib administrasi pertanahan dapat tercapai secara menyeluruh.

DAFTAR PUSTAKA

- Amelia, et.al. (2023). Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah yang Diperoleh secara Pewarisan. *Jurnal Analogi Hukum*, 5(1), 81-85.
- Azisah, et.al. (2024). Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Ilmu Hukum Aktualita*, 1(2), 72-84.
- Ekawati, et.al. (2021). Prosedur Peralihan Kepemilikan Hak atas Tanah di Indonesia. *JAMAICA: Jurnal Abdi Masyarakat Program Studi Teknik Informatika Universitas Pamulang*, 2(1), 90-101.
- Iqbal, et.al. (2022). Urgensi Pendaftaran Tanah sebagai Hak Milik untuk Pertama Kali. *Pro Bono: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 2(2), 146-154.

- Nurahmani, A., & Rismansyah, M. (2020). Analisis Pengaturan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Upaya Percepatan Reforma Agraria. *Padjadjaran Law Review*, 8(1), 1-19.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Rahayu, et.al. (2022). Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Kepastian Hukum Hak atas Tanah. *Jurnal Komunikasi Hukum*, 8(2), 394-405.
- Ramadhani, Rahmat. (2021). Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah. *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi*, 2(1), 31-40.
- Santoso, U., & SH, M. (2017). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Prenada Media.
- Sudiro, Amoury Adi, & Ananda Prawira Putra. (2020). Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah dan Hak Kepemilikan Atas Tanah yang Telah Didaftarkan. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, V(1), 22-28.
- Suhariono, et.al. (2022). Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif). *Notaire*, 5(1), 17-30.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.