

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan teknologi telah mengubah cara masyarakat berinteraksi dalam menjalankan kehidupan sehari-hari dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan masyarakat modern. Transformasi digital yang sedang berlangsung mengharuskan individu dan organisasi untuk beradaptasi, karena manusia tidak dapat dilepaskan dari perangkat elektronik, sehingga era digital merupakan tantangan baru termasuk dalam konteks administrasi pertanahan di Indonesia.¹ Banyak sekali inovasi baru yang hadir di masyarakat yang salah satunya adalah penyelenggaraan pendaftaran sertipikat tanah berbentuk sertipikat tanah elektronik.² Melalui penerapan sertipikat elektronik, pemerintah dapat memberikan layanan pertanahan yang lebih efisien dan transparan. Serta menjamin keamanan dan kepastian hukum atas tanah dan tentunya mempercepat pelayanan pertanahan yang lebih efektif dan efisien dengan mitigasi risiko yang lebih tinggi.

¹ Sugiantom Q.F., & Handoko, W, *Peluang dan Tantangan Calon Notaris dalam Menghadapi Perkembangan Disrupsi Era Digital*, dikutip dari Sy. Arifin Habibi, Ghally Sukma Prambudi, Tuti Trisnawati, Ratna Wulandari, "Transformasi Digital Administrasi Pertanahan: Implementasi dan Tantangan Sertipikat Elektronik Di Indonesia", *Rio Law Jurnal*, Edisi No. 2, Vol. 1, Magister Kenotariatan Universitas Tanjungpura, 2025, hlm. 500.

² Galuh Dwi Anugrahany, Zidna Faizahtur Rohmah, Devan Nursty, Kuswan Hadji, "Urgensi Sertifikat Tanah Elektronik Sebagai Transformasi Sistem Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Magelang", *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, Edisi No. 8, Vol. 2, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tidar, 2024, hlm. 2.

Integrasi sertipikat elektronik dalam sistem administrasi pertanahan memfasilitasi manajemen terdesentralisasi, meningkatkan keandalan penyimpanan, dan mengurangi risiko pelanggaran informasi sertipikat.³ Di Indonesia, landasan hukum pendaftaran tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya dalam Pasal 19 yang menetapkan kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah.⁴ Telah ditegaskan dalam ketentuan tersebut bahwa negara memiliki peran penting dalam hal pengurusan sistem pendaftaran tanah, antara lain kegiatan pengukuran, pemetaan, penetapan batas-batas tanah, penerbitan tanda bukti kepemilikan, hingga pembuatan sertipikat tanah sebagai bukti hak yang sah dan diakui secara hukum.⁵

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang telah diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran tanah,

³ Sy. Arifin Habibi, Ghally Sukma Prambudi, Tuti Trisnawati, Ratna Wulandari, "Tranformasi Digital Administrasi Pertanahan: Implementasi dan Tantangan Sertipikat Elektronik Di Indonesia", *Rio Law Jurnal*, Magister Kenotariatan Universitas Tanjungpura, Edisi No. 2, Vol. 1, 2025, hlm. 500.

⁴ Oktavia Diva Ramadhani, Firly Azzahra Firdausy, Aprilia Niravita, Muhammad Adymas Hikhal Fikri, "Tantangan Hukum dalam Pendaftaran Tanah: Analisis Kelemahan Sistematis dan Solusi Implementasi", *CAUSA Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Edisi No. 10 Vol. 7, 2024, hlm. 1.

⁵ Lihat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

dalam Pasal 3 huruf a dan Pasal 4 ayat (1) diatur tentang salah satu tujuan adanya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar lebih mudah untuk membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan serta kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.⁶ Namun pada kenyataan masih saja ditemukan permasalahan hukum yang terjadi pada administrasi pertanahan yaitu sengketa tumpang tindih atau *overlapping* dan pemalsuan sertipikat tanah yang dilakukan oleh mafia tanah.

Bahwa dari Periode 2015 sampai dengan 2023, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat sedikitnya telah terjadi 2.939 konflik agrarian seluas 6,3 juta hektar yang berdampak pada 1,75 juta rumah tangga petani di mana terdapat 2.442 orang mengalami kriminalisasi, 905 orang mengalami kekerasan, 84 orang tertembak dan 72 tewas di wilayah konflik agraria.⁷ Mengutip dari TribunJogja.com, Seorang lansia bernama Djohan Tri Widada (77) warga Sarangan, Pandowoharjo, Sleman, terkejut saat mengetahui tanah miliknya berubah menjadi kavling yang dijual oleh oknum. Ia diduga menjadi korban pemalsuan surat dan kuasa palsu dalam proses pemecahan sertifikat oleh oknum notaris, yang menyebabkan

⁶ Rohmatun Nafisah, Diyan Isnaeni, M. Taufik, "Keabsahan Hukum Sertifikat Elektronik dalam Kepemilikan Tanah Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik", *DINAMIKA*, Fakultas Hukum Universitas Malang, Edisi No. 3 Vol. 28, 2022, hlm. 3499.

⁷<https://www.kpa.or.id/2024/10/27/kpa-beri-catatan-menteri-atr-bpn-baru-untuk-penuntasan-konflik-agraria/> diakses pada tanggal 12 Februari 2025.

kerugian sekitar Rp 7,5 miliar. Kasus bermula saat Djohan menitipkan sertifikat tanah seluas 2.488 m² beserta dokumen pribadi kepada notari JEP pada April 2022 untuk disimpan. Namun, tanpa izin, sertifikat tersebut dipecah menjadi 5 sertifikat pada Mei 2022 melalui pemalsuan tanda tangan dalam sejumlah dokumen, seperti surat kuasa, pernyataan penguasaan tanah, kerelaan jalan, dan berita acara batas tanah. Belakangan, sertifikat-sertifikat itu kembali dipecah hingga menjadi 18 sertifikat, yang kemudian dijual oleh oknum pengembangan kepada konsumen di wilayah Sorogenen II, Purwomartani, Kalasan, Sleman. Penasihat hukum korban melaporkan dugaan pemalsuan tanda tangan, kuasa palsu, dan penggelapan sertifikat ke Mapolda DIY. Pihak yang dilaporkan antara lain notaris JEP, staf notaris AHN, dan perusahaan properti PLN di Maguwoharjo, Depok.⁸

Selain itu persyaratan administrasi dalam pelayanan pertanahan memiliki standar yang kompleks menyebabkan proses pengurusan yang seharusnya cepat, menjadi memakan waktu yang lama.⁹ Hal tersebut tentu tidak selaras dengan asas sederhana pada asas-asas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lebih lanjut, minimnya informasi dan aksesibilitas masyarakat terhadap informasi, ditambah dengan rendahnya akuntabilitas publik, menyebabkan munculnya praktik calo/perantara dalam pengurusan sertifikat hak atas tanah.¹⁰ Maka

⁸ [Polda DIY Selidiki Dugaan Pemalsuan Sertifikat Tanah di Sleman, Korban Rugi Rp7 Miliar - Tribunjogja.com](https://tribunjogja.com). Diakses pada 16 Oktober 2025.

⁹ Gad Momole, "Perilaku Calo dalam Pengurusan Sertifikat Tanah: Analisis Terhadap Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah", *IJPA – The Indonesian Journal of Public Administration*, Edisi No.02 Vol. 09, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2023, hlm. 2.

¹⁰ *Ibid*

dari itu sudah seharusnya sistem administrasi pertanahan terus dilakukan perbaikan dan peningkatan dengan sistem yang lebih kokoh agar meminimalisir kemungkinan sengketa.¹¹

Untuk mengatasi hal tersebut, oleh pemerintah dikeluarkanlah sebuah aturan mengenai pembaharuan pendaftaran tanah melalui sistem digital yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang kemudian diakomodir lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik yang kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Pemberlakuan peraturan ini menjadi salah satu upaya pergerakan Indonesia menuju pelayanan publik yang maju dan modern melalui kegiatan digitalisasi pada semua aspek pelayanan publik khususnya di bidang pertanahan yang sejalan dengan kemajuan teknologi di masa kini sehingga diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, transparansi, kemudahan, kepastian hukum, minim risiko, dan kualitas pelayanan publik khususnya pada layanan pertanahan dengan memanfaatkan teknologi informasi.

¹¹ Ezi Syafitri, Jatmiko Yogopriyatno, Abdul Aziz Zuhakim, “Kesiapan Implementasi Layanan Penerbitan Sertipikat Elektronik di Kantor Wilayah BPN Provinsi Bengkulu”, Disampaikan dalam *Seminar Nasional*, Resiliensi Indonesia Dalam Pusaran Disrupsi Global, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya, Universitas Sriwijaya, Palembang, 22 Agustus 2024, hlm. 197.

Peraturan ini hadir untuk memberikan standar operasional prosedur yang lebih mudah bagi pemohon, sehingga setiap proses pendaftaran tanah dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien menggunakan sistem elektronik yang dapat terjamin keabsahan dan keamanan yang diperlukan, sehingga proses digitalisasi dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang ada. Digitalisasi yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN selaras dengan asas-asas pendaftaran tanah yang telah diijelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir, dan asas terbuka.¹² Kegiatan pelayanan pertanahan melalui sistem elektronik ini dapat memudahkan masyarakat dalam menerima pelayanan pertanahan yang sebelumnya memiliki standar pelayanan yang kompleks menjadi lebih mudah dan sederhana namun tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas sederhana).

Pelayanan pertanahan dengan sistem elektronik juga meningkatkan kualitas pelayanan pertanahan yang lebih teliti, cermat, dan menjamin kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah (asas aman). Biaya pendaftaran juga semakin terjangkau (asas terjangkau). Data pendaftaran tanah selalui diperbarui sesuai dengan kondisi eksisting tanpa melanggar asas kontradiktur demilitasi dengan mengharapkan teknologi pengukuran dan pemetaan yang lebih maju sesuai dengan perkembangan zaman (asas mutakhir). Serta informasi pendaftaran tanah

¹² Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

menjadi lebih transparan serta dapat diakses secara aman dan bertanggung jawab oleh masyarakat umum (asas terbuka). Oleh karenanya proses digitalisasi ini harus dilaksanakan secara masif dalam rangka menjamin kepastian hak atas tanah bagi pemiliknya di Indonesia.

Hal ini dikarenakan sertipikat-el memiliki keunggulan dibandingkan sertipikat analog, yaitu: dari segi penggunaan, masyarakat tidak perlu khawatir dalam melakukan penyimpanan sertipikat karena sertipikat ini tersimpan dalam database pertanahan berbasis *cloud* yang terdapat pada Pusat Data Informasi Pertanahan, Tata Ruang, dan Lahan Pertanahan Pangan Berkelanjutan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sehingga sertipikat tanah yang dimiliki oleh masyarakat terhindari dari kerusakan/kehilangan akibat bencana alam ataupun hal lain yang mengakibatkan sertipikat rusak/hilang, karena asli sertipikat merupakan file digital yang tersimpan pada brankas elektronik, yang dapat diakses secara digital oleh pemilik akun saja yang dalam hal ini adalah pemegang sertipikat-el.¹³

Ini juga mempermudah bagi masyarakat dalam mengakses informasi yang kredibel; dari segi keamanan, sertipikat-el memperkuat keamanan data pertanahan dengan berbagai perlindungan yang terdapat di dalamnya, sehingga akan membatasi ruang gerak mafia tanah dengan memberikan keamanan lebih terhadap penipuan dan manipulasi dokumen, informasi atau

¹³<https://www.suara.com/sertipikateletronik#:~:text=Penerapan%20sertipikatel%20saat%20ini%20memiliki%20urgensi%20dalam%20rangka,segi%20lingkungan%2C%20budaya%20paperless%20mendukung%20budaya%20ramah%20lingkungan.> Diakses pada tanggal 26 April 2025.

catatan yang dimanipulasi tidak dapat ditampilkan karena dokumen elektronik dilindungi dengan tanda tangan elektronik; Dari segi administrasi, proses pelayanan pertanahan menjadi lebih efektif dan efisien, karena dengan sudah terdigitalisasinya dokumen pertanahan secara elektronik, maka meningkatkan efisiensi waktu layanan; serta dari segi lingkungan, budaya *paperless* mendukung budaya ramah lingkungan.¹⁴ Karena pada sertipikat elektronik, kantor BPN hanya mengeluarkan satu lembar saja yang di dalamnya tercantum *quick respon code (qr code)* untuk pemegang agar dapat melihat keaslian dan status dari sertipikat nya di aplikasi Sentuh Tanahku.

Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta Rudi Prihantoro pada tanggal 26 April 2024 lalu menyampaikan sudah ada 35 sertipikat tanah elektronik yang diterbitkan di Kota Yogyakarta yang kedepannya akan dilakukan percepatan alih media dari sertipikat fisik menjadi elektronik.¹⁵ Melihat besarnya manfaat dari pelaksanaan transformasi digital dalam pelayanan pertanahan dalam hal ini melalui penerbitan sertipikat elektronik, terdapat permasalahan dalam distribusi akses, infrastruktur, dan pemahaman terkait pemanfaatan teknologi yang digunakan dalam transformasi digital. Pada kenyataannya, digitalisasi lebih mudah diakses oleh masyarakat perkotaan dan kelas menengah keatas, sementara di perdesaan masih terbatas karena kurangnya infrastruktur dan minimnya

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Adminwarta, “Elektronifikasi Sertipikat Tanah Beri Kepastian Hukum dan Jamin Keamanan”, <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/33150>. Diakses pada tanggal 08 Mei 2025.

literasi teknologi di beberapa kalangan masyarakat. Terdapat pula kendala pada kepercayaan masyarakat terhadap sertipikat elektronik, karena masyarakat masih meragukan keamanan data pada sertipikat elektronik.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dilihat bahwa penerapan sertipikat elektronik dalam sistem pendaftaran tanah merupakan langkah yang bagus dalam digitalisasi pelayanan pertanahan, namun pelaksanaannya masih menghadapi berbagai hambatan. Atas hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai implementasi penerapan sertipikat elektronik, dalam rangka mengerjakan penulisan tugas akhir atau skripsi dengan judul **”Implementasi Sertipikat Elektronik dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali (Tinjauan Terhadap Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah)”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi sertipikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali berbasis elektronik?
2. Apa faktor kendala dalam peralihan sertipikat tanah analog menjadi sertipikat elektronik?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi penerapan sertipikat elektronik dalam pendaftaran tanah berbasis elektronik.
2. Untuk mengetahui apa faktor kendala dalam peralihan sertipikat tanah analog menjadi sertipikat elektronik.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis, penulis menemukan beberapa hasil penelitian baik yang memiliki kemiripan maupun berbeda.

Zulfikri, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Dalam Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Tanah*, Skripsi, 2022. Penelitian ini menjelaskan respon media massa dan masyarakat yang menuai pro-kontra terkait dengan pergantian sertifikat tanah menjadi sertifikat elektronik serta upaya pemerintah dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum terkait sertifikat elektronik dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Berbeda dengan penelitian ini, sedangkan penulis berfokus pada bahasan mengenai implementasi penerapan sertifikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali serta faktor kendala dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris.

Suminarti, *Aspek Hukum Digitalisasi Perolehan Sertifikat Hak Milik Dalam Sistem Administrasi Pertanahan Di Indonesia*, Skripsi, 2023. Penelitian ini menjelaskan mengenai digitalisasi dalam sistem administrasi pertanahan di indonesia berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Berbeda dengan penelitian ini, sedangkan penulis berfokus pada bahasan mengenai implementasi penerapan sertifikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen

Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah serta faktor kendala dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris.

Suci Febrianti, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik*, Jurnal, 2021. Penelitian ini berfokus pada bahasan mengenai perlindungan hukum pemegang sertipikat elektronik berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris. Berbeda dengan penelitian ini, sedangkan penulis berfokus pada bahasan mengenai implementasi penerapan sertipikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali serta faktor kendala dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris.

M.Ilham Dwi Putranto dan Amin Mansyur, *Urgensi Penerapan Sertipikat Tanah Secara Elektronik*, Jurnal, 2023. Penelitian mereka berfokus pada bahasan mengenai urgensi penerapan sertipikat tanah secara elektronik berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Ini memiliki kemiripan dengan penelitian yang ditulis oleh penulis, namun terdapat perbedaan bahwa penulis berfokus pada bahasan mengenai implementasi penerapan sertipikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah serta faktor kendala dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris.

Esther Masri dan Hirwansyah, Kebijakan Penerbitan Sertipikat Elektronik Pada Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia untuk Mewujudkan Kepastian Hukum, Jurnal, 2023. Penelitian Esther dan Hirwansyah berfokus pada bahasan mengenai kepastian hukum atas perubahan dokumen pembuktian kepemilikan hak atas tanah secara digitalisasi dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Berbeda dengan penelitian ini, sedangkan penulis berfokus pada bahasan mengenai implementasi penerapan sertipikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali serta faktor kendala dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pendaftaran Tanah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia diatur pada mulanya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang saat ini telah diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diberikan rumusan mengenai pengertian pendaftaran tanah.¹⁶

¹⁶ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fiisk dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak mili atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Pengertian pendaftaran tanah kemudian diubah sebagian oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dalam Pasal 1 angka 9 menjadi,¹⁷

“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, ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan satuan - satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Prosedur pendaftaran hak milik atas tanah pertama kali adalah kegiatan pendaftaran terhadap sebidang tanah pertama kali adalah kegiatan pendaftaran terhadap sebidang tanah yang semula belum didaftarkan menurut ketentuan peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan.¹⁸ Kegiatan pendaftaran tanah ini terbagi atas dua yaitu

¹⁷ Lihat Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹⁸ Rahmat Ramadhani, “Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah”, *Sosek Jurnal Sosial dan Ekonomi*, Edisi No. 1 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2021, hlm. 35.

pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran. Pendaftaran tanah pertama kali terbagi atas dua yaitu secara sistematis dan sporadis. Secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.¹⁹ Secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.²⁰

Tujuan dari pendaftaran tanah adalah memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak dengan dilakukannya penerbitan bukti hak kepemilikan tanah seseorang tersebut. Objek dari pendaftaran tanah menurut Pasal 9 meliputi:²¹

- 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
- f. Tanah negara.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid*, hlm. 36

²¹ Boedi Harsono, “*Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*”, Ctk. Keduabelas, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 476.

Hak-hak atas tanah mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia, karena semakin maju masyarakat, semakin padat penduduknya, maka akan menambah lagi pentingnya kedudukan hak-hak atas tanah. UUPA telah menentukan bahwa tanah-tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia harus didaftarkan, hal ini sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUPA.²² Melihat pentingnya kebutuhan manusia terhadap tanah, maka perlu adanya sertipikat tanah sebagai dasar hukum yang kuat guna menghindari penggunaan tanah yang sering berujung ke ranah kasus persengketaan seperti pembebasan tanah, penggusuran, status hak atas tanah dan lain-lain yang membutuhkan suatu perhatian yang serius terhadap kasus hukum tersebut.²³

2. Sertipikat Tanah Elektronik (*Sertipikat-el*)

Salah satu bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yaitu dengan memberikan jaminan kepastian hukum (kepastian hak) bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.²⁴ Berarti hal ini selaras dengan tujuan daripada hukum itu sendiri yaitu untuk menjamin kepastian, disamping keadilan dan kemanfaatan. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c

²² Yulies Tiena Masriani, "Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah sebagai Bukti Hak", *Jurnal USM Law Review*, Edisi No. 2 Vol. 5, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, 2022, hlm. 548

²³ *Ibid*, hlm. 543.

²⁴ Syamsur, Baso Madiung, Andi Tira, "Analisis Hambatan Pemberlakuan Sertifikat Elektronik serta Upaya Penyelesaiannya Di Kota Makassar", *Indonesian Journal of Legality of Law*, Edisi No. 6 Vol. 1, Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Bosowa, 2023, hlm. 99.

UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam Buku Tanah yang bersangkutan.²⁵

Sertipikat tanah merupakan dokumen yang dikeluarkan untuk menegaskan hak kepemilikan, yakni hasil dari proses pendaftaran tanah. Sertipikat tanah inilah yang nantinya menjadi tanda bukti hak bagi pemegang hak atas tanah yang namanya tercantum didalamnya. Sebelum berkembangnya sistem teknologi di Indonesia, sertipikat tanah berbentuk analog yang didalamnya mencatat identitas pemilik, identitas tanah, peta gambar, serta lembar perbuatan hukum yang terjadi pada tanah tersebut misalnya seperti telah melekat hak tanggungan diatasnya atau telah dilakukan roya terhadap hak tanggungan tadi.

Kemudian digitalisasi hadir di Indonesia menjadi sebuah perubahan yang besar. Salah satunya dokumen pendaftaran tanah yang berubah dari sertipikat analog menjadi sertipikat elektronik. Hasil pengoperasian sistem elektronik berupa Dokumen Elektronik melalui Sistem Elektronik atau dokumen yang disampaikan melalui alih media menjadi Dokumen Elektronik, kemudian disahkan menggunakan Tanda Tangan Elektronik.²⁶ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021

²⁵ Lihat Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

²⁶ Dwi Wulan Titik Andari dan Dian Aries Mujiburohman, "Aspek Hukum Layanan Sertifikat Tanah Elektronik", *Al'Adl Jurnal Hukum*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Edisi No. 1, Vol. 15, 2023, hlm. 162.

tentang Sertipikat Elektronik yang kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah dalam Pasal 1 angka 8 disebutkan bahwa Sertipikat Elektronik yang selanjutnya disebut Sertipikat-*el* adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik dalam bentuk Dokumen Elektronik yang Data Fisik dan Data Yuridisnya telah tersimpan dalam BT-*el*.²⁷

Dokumen Elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.²⁸ Sertipikat elektronik merupakan konsep terkini dari proses pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menghilangkan penggunaan data analog yang memerlukan ruang yang tidak terbatas, rentan hilang dan dipalsukan.²⁹

²⁷ Lihat Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

²⁸ Lihat Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik.

²⁹ Muh Arif Suhattanto, Sarjita, Sukayadi, Dian Aries Mujiburohman, "Kualitas Data Pertanahan Menuju Pelayanan Sertifikat Tanah Elektronik", *Jurnal Widya Bhumi*, Vol. 1, No. 2, 2021, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, hlm. 97.

Sesuai dengan yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik Pasal 5 ayat (1) menegaskan bahwa Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.³⁰ Terhadap penegasan tersebut jelas bahwa beralihnya sertipikat tanah yang awalnya sertipikat manual menjadi sertipikat elektronik tidak mengurangi atau bahkan menghilangkan esensi keabsahannya dihadapan hukum sebagai alat bukti yang sah. Selain itu pada sertipikat elektronik juga dilekati tanda tangan elektronik, ini menjadi sah karena telah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik Pasal 59 ayat (3) bahwa tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum yang sah selama memenuhi persyaratan yang ada.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum empiris atau non-doktrinal, yaitu penelitian hukum positif tidak tertulis mengenai perilaku anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat.³¹ Penelitian empiris

³⁰ Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

³¹ Ani Purwati, "*Metode Penelitian Hukum Teori & Praktek*", Ctk. Pertama, Jakad Publishing Group, Surabaya, Hlm. 20.

berfokus pada penerapan atau implementasi ketentuan hukum normative (*in abstracto*) pada peristiwa tertentu dan hasil yang dicapai.³² Menurut Marzuki, “hasil yang hendak dicapai oleh penelitian semacam ini adalah menjawab pertanyaan-pertanyaan: apakah ketentuan tertentu efektif di suatu daerah tertentu?; apakah ketentuan tertentu efektif untuk seluruh Indonesia?; factor-faktor nonhukum apakah yang memengaruhi terbentuknya ketentuan-ketentuan suatu undang-undang?; dan apakah peranan Lembaga tertentu efektif dalam penegakan hukum?”.³³

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis-sosiologis yaitu kajian mengenai perilaku masyarakat. Perilaku masyarakat yang dikaji adalah perilaku yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Interaksi itu muncul sebagai bentuk reaksi masyarakat atas diterapkannya sebuah ketentuan perundang-undangan positif dan bisa pula dilihat dari perilaku masyarakat sebagai bentuk aksi dalam memengaruhi pembentukan sebuah ketentuan hukum positif.³⁴ Ini merupakan pendekatan yang hendak ”mengkaji hukum dalam konteks sosial. Hasil yang diinginkan adalah menjelaskan dan menghubungkan, menguji dan juga mengkritik bekerjanya hukum

³² *Ibid.*

³³ Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Ctk. Pertama, CV. Penerbit Qiara Media, Pasuruan, 2021, hlm. 67.

³⁴ Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, “*Metode Penelitian Hukum*”, Ctk. Kedua, Prenadamedia Group, Jakarta, Hlm 151.

formal dalam masyarakat”.³⁵ Bagaimana pun hukum selalu bertautan dengan individu dan masyarakat, sehingga bekerjanya hukum itu tidak lepas dari realitas sosial dimana hukum itu bersemai. hukum dihardirkan agar individu dan masyarakat berperilaku sebagaimana yang dikehendaki hukum.³⁶

3. Objek Penelitian

Objek kajian yang penulis kaji dalam penelitian ini yaitu implementasi sertipikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali.

4. Subjek Penelitian

Subjek penelitian penulis dalam penelitian ini adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan lingkungan tempat dilakukannya penelitian. Pada penelitian ini penulis lokasi penelitiannya adalah Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

6. Sumber Data Penelitian

a) Sumber Data

³⁵ Nur Solikin, *Op.Cit*, hlm. 68.

³⁶ *Ibid.*

Sumber data yang digunakan pada penelitian ini yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Penggunaan data primer dalam penelitian hukum empiris, menunjukkan bahwa penelitian ini harus dibangun dari fakta-fakta sosial yang terkait dengan bekerjanya hukum yang nyata dihadapi oleh penulis.³⁷ Sumber data primer yang penulis gunakan adalah observasi lapangan.

Penggunaan data sekunder berangkat dari fakta-fakta sosial yang dirujuk dari buku-buku hasil penelitian dan jurnal ilmiah.³⁸ Pencarian data sekunder dilakukan melalui studi dokumen atau studi kepustakaan. Sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019

³⁷ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Ctk. Keenam, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 59.

³⁸ *Ibid*, hlm. 60.

tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik yang kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pengumpulan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

b) Teknik Pengumpulan Data

Data pada dasarnya merupakan suatu yang diketahui sebagai fakta yang isinya menggambarkan suatu keadaan atau persoalan. Menurut Silalahi, “data merupakan fakta tentang karakteristik tertentu dari suatu fenomena yang diperoleh melalui pengamatan”.³⁹ Oleh karena itu, agar dapat tercapai tujuan penelitian yang diinginkan, maka data penelitian harus dicari dan dikumpulkan selengkap-lengkapya. Data yang lengkap akan memperluas dan memperdalam analisis penelitian. Data yang tidak lengkap atau kurang lengkap akan mengurangi kedalaman analisis dan bobot keilmiahan suatu penelitian dan menyebabkan dangkalnya analisis penelitian.⁴⁰

Pengumpulan data adalah suatu proses yang terkesan sederhana, tetapi sebenarnya cukup kompleks.⁴¹ Pada umumnya

³⁹ Nur Solikin, *Op.Cit*, hlm. 116.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 117.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 119.

teknik pengumpulan data dilakukan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah studi dokumen atau kepustakaan, wawancara, dan pengamatan.⁴² Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan pada penelitian ini yaitu teknik pengumpulan data primer melalui observasi secara wawancara. Sedangkan teknik pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara membaca literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

7. Analisis Data

Pada penelitian ini analisis data dilakukan dengan mengumpulkan keseluruhan dari sumber data. Di samping itu harus pula diperhatikan adanya keterhubungan antara data primer dengan data sekunder dan diantara bahan hukum yang dikumpulkan.⁴³ Metode analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif dengan mengumpulkan data kemudian disajikan dalam pengambilan kesimpulan. Pengambilan data atau penjarangan fenomena yang dilakukan dari keadaan sewajarnya ini dikenal dengan sebutan "pengambilan data secara alami atau natural".⁴⁴ Dengan sifatnya ini, peneliti dituntut untuk terlibat secara langsung di lapangan, tidak seperti penelitian kuantitatif yang dapat mewakilkan orang lain untuk menyebarkan atau melakukan wawancara terstruktur.⁴⁵

⁴² *Ibid*, hlm. 120.

⁴³ *Ibid*, hlm. 181.

⁴⁴ Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, Ctk. Pertama, CV Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 101.

⁴⁵ *Ibid*.

G. Sistematika Skripsi

Untuk memudahkan pemahaman terhadap penelitian ini, maka penelitian ini terdiri dari empat bab yang saling berkaitan satu sama lainnya. Lebih jelasnya mengenai sistematika penelitian dapat dilihat sebagai berikut:

- BAB I : Bab ini berisi pendahuluan, dalam hal ini penulis menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, dan metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data penelitian, dan analisis data.
- BAB II : Bab ini berisi tinjauan pustaka yang dibagi menjadi beberapa sub pembahasan. Penulis akan menguraikan mengenai penjelasan tentang sertipikat elektronik secara spesifik.
- BAB III : Bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan mengenai implementasi sertipikat elektronik dalam pendaftaran tanah pertama kali.
- BAB IV : Bab ini berisi penutup berupa uraian singkat mengenai saran yang berhubungan dengan hasil kesimpulan terakhir yang diperoleh dari

hasil penelitian hukum yang telah diuraikan
dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Agraria

Sebutan agraria tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Dalam bahasa latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah.⁴⁶ Sebutan *agrarian laws* bahkan sering kali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya. Di Indonesia sebutan agraria di lingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun nonpertanian. Tetapi *Agrarisch Recht* atau Hukum Agraria di lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Maka perangkat hukum tersebut merupakan bagian dari hukum administrasi negara.⁴⁷

Pada tahun 1988 dibentuk Badan Pertanahan Nasional dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, yaitu sebagai Lembaga Pemerintah Non-Departemen bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan.⁴⁸ Disematkannya kata *pertanahan* pada Badan Pertanahan Nasional memberikan kejelasan dan penegasan mengenai lingkup pengertian agraria yang dipakai di lingkungan administrasi pemerintahan. Adanya jabatan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Kabinet Pembangunan VI, tidak mengubah lingkup pengertian agraria. Sebutan jabatan

⁴⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 4.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 5.

⁴⁸ *Ibid*.

tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa tugas kewenangan Menteri Negara Agraria adalah lebih luas dari dan tidak terbatas pada lingkup tugasnya sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional.⁴⁹

Pada tanggal 24 September 1960, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA yang mengakhiri kebhinekaan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan hukum Tanah Nasional yang tunggal, yang didasarkan pada Hukum Adat.⁵⁰ Dalam UUPA dinyatakan bahwa:⁵¹

“Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal.”

Setelah Belanda menjajah bangsa Indonesia, Belanda mendatangkan peraturan hukum pertanahan yang berlaku di negaranya ke Indonesia, yang kemudian diberlakukan terhadap masyarakat di Indonesia. Dengan demikian, keberadaan hukum agraria yang telah dibawa dari Belanda menggeser kedudukan dari hukum agraria yang telah diakui dan ditaati oleh masyarakat adat tersebut.⁵² Oleh karena itu, dengan hadirnya pemerintah Belanda, dengan sendirinya tanah-tanah yang terdapat di Indonesia diatur oleh dua peraturan, yaitu peraturan adat tentang tanah yang tunduk pada hukum adat dan peraturan tanah yang tunduk pada

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 6.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 176.

⁵¹ Lihat Penjelasan Umum angka III (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵² Supriadi, *Hukum Agraria*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 41

hukum Belanda. Misalnya hak *opstal* (hak numpang karang), hak *erpacht* (hak guna usaha), dan hak *eigendom* (hak milik).

Dengan adanya kedua peraturan mengenai pertanahan tersebut, lahirlah “dualisme” dalam pengaturan hukum pertanahan di Indonesia. Tidak mengherankan bahwa sistem penguasaan tanah baru yang diciptakan oleh masyarakat pribumi dilemahkan karena disesuaikan dengan kepentingan pemerintah kolonial sebagai penjajah, hukum agraria yang asli dimiliki oleh masyarakat pribumi. Akibatnya, ada dualisme hukum: hukum barat diberlakukan untuk golongan Eropa dan yang dipersamakan dengan itu serta golongan Timur Asing, dan hukum adat untuk golongan pribumi.⁵³ Konsekuensi dari sifat dualisme hukum agraria berakibat pada hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi di kalangan orang-orang dari golongan Eropa dan yang dipersamakan akan diselesaikan menurut hukum barat.⁵⁴

Persoalan agraria adalah persoalan yang memerlukan perhatian dan pengaturan yang khusus, jelas dan sesegera mungkin. Sehingga pemerintah sejak terbentuknya UUD 1945 berusaha untuk membentuk hukum agraria nasional yang berdasarkan kepada hukum nasional Indonesia, dan akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang selanjutnya dikenal dengan sebutan UUPA.⁵⁵ Dengan lahirnya UUPA maka dengan jelas-jelas mencabut ketentuan hukum barat dan *Agrarische Wet* beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya yang mengatur masalah tanah. Terbentuknya

⁵³ Fitriani Siregar, “Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Berdasarkan Perodesasi”, *Maliki Interdisciplinary Journal (MIJ)*, Edisi No. 10 Vol. 2, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2024, hlm. 286.

⁵⁴ Diana R.W. Napitupulu dan I Dewa Ayu Widyani, *Buku Materi Pembelajaran Hukum Agraria*, Ctk. Pertama, Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, hlm. 14.

⁵⁵ Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Ctk. Keenam, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 32.

UUPA maka terjadi kodifikasi dan unifikasi yang diharapkan dapat menghapus persoalan-persoalan hukum agraria yang dualisme tersebut.⁵⁶

Tujuan hukum agraria nasional sejalan dengan tujuan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai dasar hukum pembentukan UUPA, yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.⁵⁷ Untuk mencapai tujuan negara tersebut, maka dalam bidang keagrariaan perlu mengadakan:⁵⁸

- a. Kesatuan hukum agraria yang berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia;
- b. Menyederhanakan hukum agraria, dan menghilangkan sifat dualisme;
- c. Memberikan jaminan kepastian hukum dari apa yang menjadi hak seluruh rakyat Indonesia.

Atas dasar hal tersebut di atas, maka di dalam peraturan dasar-dasar pokok agraria nasional, yaitu UUPA dirumuskan tujuan pokok pembentukan UUPA sebagai berikut:⁵⁹

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria;

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Lihat alinea 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁸ Arba, *Op.Cit.*, hlm. 18.

⁵⁹ *Ibid.*

- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk mencapai salah satu tujuan dari UUPA, yaitu kesatuan dan kesederhanaan hukum, maka UUPA menghendaki adanya suatu konversi hak-hak atas tanah, dari hak-hak atas tanah lama ke dalam hak-hak atas tanah yang berdasarkan ketentuan UUPA. Dengan pertimbangan bahwa di dalam negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyat termasuk perekonomiannya, terutama yang bercorak agraris sehingga bumi, air, dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan.⁶⁰

B. Hak Penguasaan Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional

Dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:

1. Hak Bangsa Indonesia

Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi, dan menjadi induk bagi hak penguasaan yang lain atas tanah.⁶¹ Hak bangsa Indonesia memiliki sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Selain itu juga, mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.⁶²

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 19.

⁶¹ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Ctk. Pertama, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm 12.

⁶² *Ibid*, hlm. 13.

Pernyataan penting lain terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.⁶³ Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah adalah abadi, yaitu akan terus berlangsung tiada terputus selamanya. Menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata.⁶⁴ Meski disebutkan sebagai hubungan hukum perdata namun bukan berarti bangsa Indonesia tidak memiliki hak milik individual. Selain merupakan hubungan hukum perdata, hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas wewenang untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang hukum publik.⁶⁵

2. Hak Menguasai dari Negara

Sesuai dengan penjelasan UUPA, maka hak menguasai negara meliputi atas bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah ada hak seseorang maupun yang tidak/belum ada. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut.⁶⁶

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menggugat konsep hak menguasai

⁶³ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁶⁴ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, *Loc. Cit.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Ini Luh Ariningsih Sari, "Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (UUPA) Dan Konstitusi", *Jurnal Ganec Swara*, Edisi No. 1 Vol. 15, Universitas 45 Mataram, Mataram, 2021, hlm. 994.

tanah oleh negara yang dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melakukan sejumlah pengingkaran terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yang ada di wilayah (tanah ulayatnya), dan memanfaatkannya untuk memberi ruang gerak bagi perusahaan-perusahaan besar dengan mengatasnamakan pembangunan.⁶⁷

Dalam hal ini negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau kedudukan sebagai badan penguasa.⁶⁸ Dalam prinsip “negara menguasai”, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, kedudukan masyarakat tidak dapat disubordinasikan berada di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah.⁶⁹

Konsep hak menguasai negara yang diatur dalam UUD 1945 dan UUPA, berbeda dengan hubungan hukum yang bersifat kepemilikan antar negara dengan tanah berdasarkan asas *Domein verklaring* yang diatur dalam hukum tanah administrasi pemerintahan hindia belanda yang telah dicabut dalam UUPA. Asas *Domein Verklaring* bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas dari negara yang merdeka dan modern khususnya pada konstitusi UUD 1945 yang mengatur tentang penguasaan

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 995.

⁶⁹ *Ibid.*

negara terhadap seluruh sumber daya agraria pada hakikatnya diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷⁰ Dengan demikian dapat diketahui, meskipun negara diberi kewenangan (yang sangat luas) atas tanah, namun sesungguhnya dibatasi secara hukum untuk mewujudkan kemakmuran rakyat sesuai dengan tujuan berbangsa dan bernegara.

3. Hak Ulayat Masyarakat Adat

Keberadaan hak ulayat dalam masyarakat hukum adat di Indonesia pada saat sekarang tidak sama antara wilayah satu dengan lainnya. Ada wilayah persekutuan hukum adat yang hak ulayatnya masih dijalankan dan berpengaruh dalam kehidupan masyarakatnya tetapi ada juga wilayah daerah yang karena menguatnya sifat individualistis dan melemahnya sifat komunalistik menjadikan hak ulayat itu tidak berlaku sepenuhnya atau memudar bahkan hilang dalam kehidupan masyarakat.⁷¹ Kemajuan pola hidup dan corak hidup masyarakat Indonesia kini, menjadikan masyarakat tidak lagi mengedepankan kebersamaan tetapi cenderung untuk berpikir individualistis, sehingga banyak hak ulayat masyarakat hukum adat yang awalnya dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat hukum adat untuk dimanfaatkan secara bersama-sama demi kepentingan persekutuan, kini beralih menjadi kepemilikan pribadi dan didaftarkan atas nama pribadi.⁷²

Pasal 3 UUPA memberikan pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, tetapi pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh

⁷⁰ Lihat Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷¹ Umar Hasan, Suhermi, dan Sasmiar, "Eksistensi Hak Ulayat Dalam Masyarakat Hukum Adat", *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, Edisi No. 2 Vol. 4, 2020, Universitas Jambi, Jambi, 2020, hlm. 653.

⁷² *Ibid.*

bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi.⁷³ Hal ini berarti bahwa berdasarkan hak ulayat yang bersumberkan hukum adat, masyarakat hukum adat yang bersangkutan menghalangi pemberian hak guna usaha yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal jika pemerintah ingin melaksanakan pembukaan proyek besar untuk penambahan perkebunan ataupun transmigrasi, maka hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tersebut dapat dikesampingkan demi kepentingan nasional dan negara.

Dalam istilah teknis yuridis, hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya, yang memperbolehkan masyarakat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya.⁷⁴ Dengan demikian hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah/wilayahnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan memiliki. Eksistensi hak ulayat akan dipertaruhkan apabila menyangkut dengan hak menguasai masyarakat hukum adat atas wilayahnya, sebagian besar terjadi dalam usaha perkebunan dalam rangka investasi. Peran negara sangat penting untuk mencegah terjadinya konflik dan kegiatan investasi tersebut dapat membawa dampak positif bagi masyarakat.⁷⁵

Kedudukan Hak Ulayat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam

⁷³ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁷⁴ Verlia Kristiani, "Hukum Yang Berkeadilan Bagi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Kajian dan Implementasi)", *ADIL: Jurnal Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 11, Universitas Tarumanagara, Jakarta, 2020, hlm. 150.

⁷⁵ Umar Hasan, Suhermi, dan Sasmiar, *Op.Cit*, hlm. 655.

Pasal 1 ayat (1) yang realisasinya dipergunakan sebagai pedoman oleh daerah melaksanakan urusan pertanahan khususnya dalam hubungan dengan masalah hak ulayat masyarakat adat yang nyata-nyata masih ada di daerah yang bersangkutan. Peraturan ini memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat adat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UUPA.⁷⁶

4. Hak Perorangan

Hak-hak perseorangan atas tanah, adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tersebut.⁷⁷ Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya. Kalimat “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan kalimat “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁷⁸

Kewenangan dalam hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas

⁷⁶ Jordan Randy Zethdan Pellokila, “Analisis Penyelesaian Konflik Hak Ulayat Pada Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Jayapura Papua”, *Jurnal Syntax Transformation*, Edisi No. 8 Vol. 2, Universitas Tarumanagara, Jakarta, 2021, hlm. 1116.

⁷⁷ Fadhil Yazid, *Pengantar Hukum Agraria*, Ctk. Pertama, Undhar Press, Medan, 2020, hlm. 40.

⁷⁸ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, *Op.Cit*, hlm. 16.

menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁷⁹Macam-macam hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.⁸⁰

C. Hak-Hak Atas Tanah

Hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA diperinci macamnya dalam Pasal 16 ayat (1) *jo* Pasal 53 ayat (1) UUPA. pasal 16 ayat (1) UUPA menetapkan macam hak atas tanah, yaitu:⁸¹

1. Hak Milik;

Pengertian hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.⁸² Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.⁸³ Terkuat, artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.⁸⁴

⁷⁹ Lihat Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁸⁰ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah, Loc.Cit.*

⁸¹ Lihat Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁸² Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁸³ Fadhil Yazid, *Op.Cit*, hlm. 50.

⁸⁴ *Ibid.*

Terpenuhi, artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.⁸⁵ Dapat dibaca kaidah-kaidah hukum dalam Pasal 21 UUPA telah menetapkan yang dapat memiliki hak milik atas tanah, dengan membedakan ke dalam 2 (dua) kelompok, sebagai berikut:⁸⁶

a. Ditetapkan dalam undang-undang

Kaidah-kaidah hukum yang diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA telah menetapkan dengan tegas “hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”.⁸⁷

b. Penetapan pemerintah

Pengecualian daripada Pasal 21 ayat (1) UUPA terkait subjek hukum yang dapat mempunyai tanah hak milik ini dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah hak milik, yaitu:⁸⁸

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Bambang Sudiarto, “Subyek Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA”, *Al-Qisth Law Review*, Edisi No. 1, Vol. 5, Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2021, hlm. 15.

⁸⁷ Lihat Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁸⁸ Lihat Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

- 2) Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara tahun 1958 No. 139);
- 3) Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- 4) Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Namun seiring perkembangan zaman, Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 dicabut dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, yang kemudian dicabut lagi dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, dan terakhir dicabut dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang hingga saat ini masih berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, dapat dilihat bahwa BUMN (Badan Usaha Milik Negara) tidak termasuk ke dalam badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Walaupun tidak dapat mempunyai tanah hak milik, BUMN masih dapat mempunyai hak atas tanah yang lain, yaitu: Hak Guna Usaha (Pasal 30 UUPA); Hak Guna Bangunan (Pasal 36 UUPA); Hak Pakai (Pasal 42 UUPA); dan Hak Pengelolaan (Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan).⁸⁹

Hak milik hapus apabila:⁹⁰

- a. Tanahnya jatuh kepada negara,
 - 1) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 ;
 - 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - 3) Karena ditelantarkan;
 - 4) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).
- b. Tanahnya musnah.

Tanah dianggap terlantar apabila tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya ataupun sifat dan tujuan hak-hak yang terkait dengannya dengan sengaja.⁹¹

2. Hak Guna Usaha;

Penguasaan ruang lingkup tanah yang termasuk sumber daya alam merupakan amanat yang disebutkan secara eksplisit kepada negara sebagai entitas tertinggi yang memiliki amanat tersebut.⁹² Pemegang kekuasaan tertinggi untuk menguasai dan mengatur sumber daya alam Indonesia diamanatkan kepada negara, sehingga dilahirkannya konsep hak menguasai

⁸⁹ [Badan-Badan Hukum yang Dapat Punya Hak Milik Atas Tanah | Klinik Hukumonline](#), Diakses pada 13 Juli 2025.

⁹⁰ Lihat Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁹¹ Blessinta Joice Sinaga, Sani Chablitta Siregar dan Yanti Agustina, “Tinjauan Yuridis Terhadap Hapusnya Hak Milik Atas Tanah Akibat Penelantaran Ditinjau Dari Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria”, *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Edisi No. 5, Vol. 7, Universitas Prima Indonesia Medan, 2022, hlm. 6331.

⁹² Seventina Monda Devita, “Perkembangan Hak Pengelolaan atas Tanah Sebelum dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (*Development of Land Management Rights Before and After Government Regulation Number 18 of 2021 Concerning Management Rights, Landa Rights, Flat Units, and Land Registration*)”, dikutip dari Nisriina Milla Sharfinda, Antikowati, Bhim Prakoso, “Kepastian Hukum Hak Guna Usaha Di Atas Hak Pengelolaan”, *Mimbar Yustitia*, Edisi No. 2, Vol. 7, Universitas Jember, 2023, hlm. 148.

negara.⁹³ Maka negara akan memiliki perencanaan program kerja terhadap kewenangan pengelolaan terkait Hak Guna Usaha tersebut seperti melakukan perbuatan hukum perjanjian untuk dilakukannya kerjasama kepada pihak lain untuk mendapatkan pemasukan.⁹⁴

Berdasarkan UUPA, Hak Guna Usaha merupakan hak atas tanah yang bersifat primer dan memiliki spesifikasi. Spesifikasi Hak Guna Usaha tidak bersifat terkuat, terpenuh dan turun-temurun sebagaimana yang dipunyai oleh hak milik.⁹⁵ Dalam artian Hak Guna Usaha hanya terbatas daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain, Hak Guna Usaha lahir sebagai suatu hak baru atas tanah guna memenuhi kebutuhan masyarakat modern dan diberikan dengan penerapan pemerintah terhadap (hanya) tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁹⁶

Hak Guna Usaha atau HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai negara untuk keperluan pertanian, perikanan, atau peternakan.⁹⁷ Hak Guna Usaha merupakan salah satu hak atas tanah yang diakui dalam hukum agraria Indonesia. Hak Guna Usaha diatur dalam UUPA serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran tanah. Konsep Hak Guna Usaha terkait penguasaan tanah yang berasal dari penguasaan langsung oleh

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Bayu Indra Permana, Dominikus Rato, & Dyah Othorina Susanti, “Kedudukan Pembagian Hak Bersama Waris Sebagai Peralihan Harta Yang Dibebaskan Pajak Penghasilan”, dikutip dari Nisriina Milla Sharfinda, Antikowati, Bhim Prakoso, “Kepastian Hukum Hak Guna Usaha Di Atas Hak Pengelolaan”, *Mimbar Yustitia*, Edisi No. 2, Vol. 7, Universitas Jember, 2023, hlm. 149.

⁹⁵ Tri Retno Ayuningtyas, Nisfu Laila Indah Septiana, Adellia Sallwa Baqa Rizki, Icmi Ag Rohmah, Made Sarmilla, “Analisa Hukum Terhadap Pengaturan Hak Guna Usaha di Ibu Kota Negara”, *Unes Law Review*, Edisi No. 4, Vol. 6, Universitas Eka Sakti Padang, 2024, Hlm. 11770.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ <https://kab-lampungtimur.atrbpn.go.id/infografis/hak-guna-usaha>. Diakses pada 18 Juli 2025.

negara dan bukan tanah yang telah diusahakan oleh pemegang akta sertipikat hak pengelolaan yang berupa perkebunan, pertanian atau perikanan dalam ketentuan Pasal 28 UUPA membuat aturan dalam peraturan pemerintah tersebut bertentangan dengan ketentuan UUPA.⁹⁸

Dalam UUPA disebutkan bahwa jangka waktu Hak Guna Usaha dapat diberikan untuk waktu 25 tahun, sedangkan waktu yang lebih lama yang dapat diberikan yaitu 35 tahun, jangka waktu pemberian Hak Guna Usaha dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun.⁹⁹ Hak Guna Usaha digunakan untuk memanfaatkan tanah negara yang tidak dimiliki oleh individu atau badan hukum, dengan tujuan produktif seperti pertanian, perikanan, atau peternakan.¹⁰⁰ Pemberian Hak Guna Usaha bertujuan untuk mengoptimalkan pemanfaatan tanah negara, dan memastikan pengawasan yang berkelanjutan terhadap tanah serta program-program strategis negara. Luas tanah Hak Guna Usaha untuk perseorangan minimum 5 hektar dan luas maksimum 25 hektar. Dan untuk badan hukum luas minimum 5 hektar dan luas maksimum ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional.¹⁰¹

Subjek hukum Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA *jo.* Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah sebagai berikut:¹⁰²

- a. Warga Negara Indonesia;

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Tri Retno Ayuningtyas, Nisfu Laila Indah Septiana, Adellia Sallwa Baqa Rizki, Icmi Ag Rohmah, Made Sarmilla, *Loc. Cit.*

¹⁰⁰ Fahmi Kurniawan, "Konflik Agraria Dalam Pembangunan Ibu Kota Negara: Analisis Hak Guna Usaha dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat", *Journal of Science and Social Research*, Edisi No. 1, Vol. 8, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2025, Hlm. 1033.

¹⁰¹ Indah Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)", *Jurnal Mitra Manajemen*, Edisi No. 1, Vol. 9, Universitas Surya Darma, 2017, hlm. 29.

¹⁰² Lihat Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria *jo.* Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran tanah. Konsep Hak Guna Usaha.

- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Apabila orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat, maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat, jika tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum.¹⁰³ Adapun tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha meliputi¹⁰⁴:

- a. Tanah negara, yaitu tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah; dan
- b. Tanah hak pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan.

Apabila asal Hak Guna Usaha berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti rugi.¹⁰⁵ Hak Guna Usaha diberikan dengan adanya keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pemberian Hak Guna Usaha wajib didaftarkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Maka Hak Guna Usaha belum terjadi dan statusnya masih tetap tanah negara sebelum didaftarkan.

¹⁰³ Tri Retno Ayuningtyas, Nisfu Laila Indah Septiana, Adellia Sallwa Baqa Rizki, Icmi Ag Rohmah, Made Sarmilla, *Loc.Cit.*

¹⁰⁴ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/jangka-waktu-perpanjangan-dan-pembaruan-hak-guna-usaha-hgu-lt5c13a9ece2113/>. Diakses pada 18 Juli 2025.

¹⁰⁵ Tri Retno Ayuningtyas, Nisfu Laila Indah Septiana, Adellia Sallwa Baqa Rizki, Icmi Ag Rohmah, Made Sarmilla, *Op.Cit.*, hlm. 11771.

Hak Guna Usaha hapus karena:¹⁰⁶

- a. Jangka waktunya berakhir;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Ditelantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

Masyarakat yang tinggal di sekitar tanah yang memiliki Hak Guna Usaha juga berhak mendapatkan manfaat dari keberadaan Hak Guna Usaha. Mereka dapat mengakses sumber daya alam di sekitar wilayah tersebut dan turut berperan dalam pengelolaan lahan, baik melalui pekerjaan yang tersedia di sektor pertanian, peternakan, maupun perikanan.¹⁰⁷ Masyarakat sekitar berperan penting dalam mengawasi dan menjaga kelestarian tanah Hak Guna Usaha. Hak-hak mereka diakui dan dilindungi oleh hukum serta dapat berpartisipasi dalam pengelolaannya.

3. Hak Guna Bangunan;

Hak Guna Bangunan atau HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan 20 tahun, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.¹⁰⁸ Menurut Mania S.W. Sumardjono,

¹⁰⁶ Lihat Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁰⁷ Fahmi Kurniawan, *Op.Cit*, hlm. 1034.

¹⁰⁸ Atik Winanti, Taupiqurrahman, dan Rosalia Dika Agustanti, "Peningkatan Status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik", *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia*, Edisi No. 2, Vol. 3, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2020, hlm. 434.

pengertian Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan atas permintaan hak dapat diperpanjang dengan dua puluh tahun.¹⁰⁹ Dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa yang dapat memiliki hak guna bangunan adalah warga-negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.¹¹⁰

Hak Guna Bangunan merupakan suatu hak yang sifatnya primer serta mempunyai peran dan kedudukan penting yang kedua setelah Hak Guna Usaha. Hal ini dikarenakan Hak Guna Bangunan merupakan salah satu pendukung sarana pembangunan yang baik bagi kompleks perumahan, toko, dan lain sebagainya yang saat ini semakin berkembang dengan cepat dan pesat.¹¹¹ Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 35 UUPA dikatakan bahwa penggunaannya diberikan dalam jangka waktu 30 tahun dan diperpanjang untuk selama-lamanya 20 tahun.¹¹² Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat.¹¹³ Jika dalam waktu tersebut tidak diperhatikan/dilaksanakan, maka

¹⁰⁹ Oki Lukas Permana Purba, Irene Svinarky, "Analisis Yuridis Tentang Eksistensi Penerapan Hak Guna Bangunan Di Kota Batam", *Scientia Journal*, Edisi No. 4, Vol. 5, Universitas Putera Batam, 2023, hlm. 3.

¹¹⁰ Lihat Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹¹¹ Muchammad Agung Laksono, "Tinjauan Yuridis Proses Peralihan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, *Yurijaya, Jurnal Ilmiah Hukum*, Edisi No. 2, Vol. 5, Universitas Merdeka Pasuruan, 2023, hlm. 41.

¹¹² *Ibid*, hlm. 4.

¹¹³ Indah Sari, *Op.Cit*, hlm. 30.

hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Yang menjadi objek Hak Guna Bangunan menurut ketentuan Pasal 37 ayat (1) UUPA adalah:¹¹⁴

- a. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara; karena penetapan pemerintah;
- b. Tanah milik; karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Menurut ketentuan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, objek Hak Guna Bangunan adalah:¹¹⁵

- a. Tanah negara;
- b. Tanah hak pengelolaan; dan
- c. Tanah hak milik.

Dalam hal seseorang mendapatkan wasiat Hak Guna Bangunan, sedangkan dia adalah warga negara asing, maka Hak Guna Bangunan tersebut tidak sekaligus hapus. Begitu juga seorang warga negara Indonesia yang mempunyai Hak Guna Bangunan, kemudian berubah menjadi warga negara asing, maka dalam satu tahun harus diakhiri.¹¹⁶ Jika tidak, maka haknya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara, namun bagi yang bersangkutan dapat saja mengajukan permohonan hak sesuai dengan

¹¹⁴ Lihat Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹¹⁵ Lihat Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹¹⁶ Indah Sari, *Op.Cit*, hlm. 31.

kedudukan subjek yang bersangkutan, misalnya dengan hak pakai. Apabila dalam jangka waktu tersebut syarat tidak diakhiri, bukan hanya bagiannya yang hapus, tetapi seluruh hak atas tanah menjadi hapus.¹¹⁷

Berdasarkan Pasal 40 UUPA Hak Guna Bangunan dapat hapus karena beberapa sebab:¹¹⁸

- a. Jangka waktunya berakhir;
 - b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;¹¹⁹
 - 1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak.
 - 2) Tidak dipenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah hak milik atau hak pengelolaan.
 - 3) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 - c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir atau secara sukarela;
 - d. Dicabut untuk kepentingan umum;
 - e. Ditelantarkan;
 - f. Tanahnya musnah;
 - g. Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2), yaitu dimana pemegangnya tidak memenuhi syarat dan dalam waktu satu tahun tidak mengakhiri penggunaan Hak Guna Bangunan.
4. Hak Pakai;

Berdasarkan UUPA, Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Lihat Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹¹⁹ Indah Sari, *Loc.Cit.*

Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA didefinisikan bahwa Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah Hak Milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.¹²⁰

Penyebutan “menggunakan” dalam pengertian Hak Pakai sebagaimana tersebut diatas menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan. Sedangkan penyebutan “memungut hasil” dari pengertian diatas adalah menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.¹²¹ Hak Pakai dapat diberikan kepada:¹²²

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia;
- d. Badan hukum asing yang mempunyai kantor perwakilan di Indonesia.

¹²⁰ Lihat Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹²¹ Suryani Sappe, Adonia Ivone Latturete, Novyta Uktolseja, “Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa”, *Batulis Civil Law Review*, Edisi No. 1, Vol. 2, Universitas Pattimura Ambon, 2021, hlm. 80.

¹²² Lihat Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Terjadinya Hak Pakai atas tanah negara adalah melalui keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Terjadinya Hak Pakai atas hak pengelolaan adalah melalui keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.¹²³ Untuk Hak Pakai atas tanah hak milik terjadi melalui pemberian tanah oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Setiap pemberian Hak Pakai tersebut wajib didaftarkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.¹²⁴

Perbedaannya dengan hak atas tanah lainnya adalah Hak Pakai merupakan satu-satunya jenis hak atas tanah dalam UUPA yang dapat diberikan kepada warga negara asing (WNA) atau badan hukum asing, karena hak atas tanah ini memberikan wewenang yang terbatas.¹²⁵ Hak Pakai di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan dengan jangka waktu diberikan untuk paling lama 30 tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.¹²⁶ Hak Pakai yang diberikan kepada subyek hukum tertentu diberikan dengan jangka waktu selama tanah tersebut digunakan, yaitu hanya diberikan kepada kementerian, lembaga pemerintah non departemen, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan, dan badan-badan sosial.¹²⁷

Apabila WNA sebagai pemegang Hak Pakai tidak lagi memenuhi syarat sebagai subyek hak yang berkedudukan di Indonesia, maka akibat hukumnya

¹²³ Suryani Sappe, Adonia Ivone Latturete, Novyta Uktolseja, *Loc. Cit.*

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Indah Sari, *Op.Cit.* hlm. 32.

¹²⁶ Lihat Pasal 52 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹²⁷ Indah Sari, *Loc.Cit.*

adalah WNA tersebut wajib melepaskan atau mengalihkan haknya kepada pihak lain yang memenuhi syarat dalam jangka waktu 1 tahun. Bila dalam jangka waktu 1 tahun, haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang terkait di atas tanah tersebut tetap diperhatikan.¹²⁸

Hak Pakai hapus karena:¹²⁹

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya, untuk hak pakai dengan jangka waktu;
- b. Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 - 1) Tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 dan/atau Pasal 58;
 - 2) Tidak terpenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak pakai antara pemegang hak pakai dan pemegang hak milik atau perjanjian pemanfaatan tanah hak pengelolaan;
 - 3) Cacat administrasi; atau
 - 4) Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Diubah haknya menjadi Hak Atas Tanah lain;
- d. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- e. Dilepaskan untuk kepentingan umum;

¹²⁸ Suryani Sappe, Adonia Ivone Latturete, Novyta Uktolseja, *Op. Cit.*, hlm. 81.

¹²⁹ Lihat Pasal 61 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

- f. Dicabut berdasarkan Undang-Undang;
- g. Ditetapkan sebagai tanah terlantar;
- h. Ditetapkan sebagai Tanah Musnah;
- i. Berakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan tanah untuk hak pakai di atas hak milik atau hak pengelolaan; dan/atau
- j. Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Hak Pakai sama sekali bukan lembaga hak atas tanah yang baru, namun kurang dikenal jika dibandingkan dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, untuk itu diperlukan pemahaman yang benar mengenai hak pakai agar dapat menggunakannya secara bertanggung jawab. Sengketa yang terjadi disebabkan oleh kurangnya pemahaman tentang penggunaan, pengelolaan dan proses-proses dalam pengurusan hak pakai atas tanah yang berbasis hak milik.¹³⁰

5. Hak Sewa;

Hak Sewa untuk bangunan disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA. Secara khusus hak sewa untuk bangunan diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Dalam pembidangan hak atas tanah, hak sewa untuk bangunan merupakan salah satu hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum diganti dengan undang-undang yang baru.¹³¹ Pengertian hak sewa tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUPA, berdasarkan Pasal

¹³⁰ Suryani Sappe, Adonia Ivone Latturete, Novyta Uktolseja, *Loc. Cit.*

¹³¹ Urip Santoso, "Pembebanan Hak Sewa Untuk Bangunan Atas Tanah Hak Milik: Perspektif Asas dan Pembuktian", *Yuridika*, Edisi No. 2, Vol. 33, Universitas Airlangga, 2018, hlm. 333.

44 ayat (1) adalah seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.¹³²

Pembebanan hak sewa untuk bangunan merupakan hak milik yang dibebani hak sewa untuk bangunan. Dalam hak sewa untuk bangunan, pemilik tanah menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada penyewa tanah dengan maksud agar penyewa dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut.¹³³ Pada hak sewa untuk bangunan, objek sewa menyewanya adalah tanah kosong yang berstatus hak milik yang disewa oleh penyewa tanah untuk jangka waktu tertentu dengan membayar sejumlah uang sebagai sewa. Pemegang hak sewa untuk bangunan yaitu:¹³⁴

- a. Warga negara Indonesia (atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia);
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Ketentuan mengenai pembayaran uang sewa, jangka waktu, serta peralihan dalam hak sewa untuk bangunan oleh pemegang hak sewa untuk bangunan kepada pemilik tanah bergantung pada kesepakatan antara pemilik

¹³² Lihat Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹³³ Urip Santoso, "Pembebanan Hak Sewa Untuk Bangunan Atas Tanah Hak Milik: Perspektif Asas dan Pembuktian", *Op.Cit*, hlm.334.

¹³⁴ *Ibid.*

tanah dan pemegang hak sewa untuk bangunan yang dituangkan dalam perjanjian kedua belah pihak.¹³⁵

6. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan;

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan ini adalah hak yang berasal dari hukum adat. Dengan pembukaan tanah saja, belum berarti yang membukanya lantas memperoleh hak atas tanah tersebut, tetapi tanah tersebut haruslah ia benar-benar usahakan, baru kemudian dapat menjadi suatu hak.¹³⁶ Begitu juga dengan memungut hasil hutan secara sah, tidaklah lantas ia memperoleh suatu hak, tetapi pemungutan hasil hutan itu ia lakukan bersamaan dengan pembukaan dan pengusahaan tanah itu secara nyata.¹³⁷ Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan dalam UUPA hanya satu pasal yang isinya:¹³⁸

- a. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah.
- b. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 46 UUPA di atas, jelas bahwa yang dapat mempunyai hak untuk membuka tanah dan memungut hasil hutan itu hanyalah warga negara Indonesia. Selain itu mengenai persyaratan izin, harus diberikan oleh Kepala Adat/Desa, dalam hal tanah yang akan dibuka itu tidak luas, tidak lebih dari 2 hektar.¹³⁹ Kalau lebih dari 2 hektar sampai dengan 5

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 336.

¹³⁶ Abdul Hamid Usman, "Mencegah Sengketa Tanah", *Sol Justicia*, Edisi No. 1, Vol. 5, Universitas Muhammadiyah Palembang, 2022, hlm. 70.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Lihat Pasal 46 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹³⁹ Abdul Hamid Usman, *Loc.Cit.*

hektar diperlukan izin dari Bupati/Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sedangkan apabila lebih dari 5 hektar harus ada izin dari Kepala Badan Pertanahan Nasional.¹⁴⁰

7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

D. Pendaftaran Tanah

Sebagai pengertian *geologis-agronomi*, tanah ialah lapisan lepas *permukaan bumi* yang paling atas. Yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.¹⁴¹ Sementara itu, hak menguasai pada umumnya dapat melekat pada dua jenis subyek hukum, ialah masyarakat/penguasa dan perorangan.¹⁴² Dalam hal ini penguasa dapat bertindak selaku penguasa, atau dapat pula berlaku sebagai subyek hukum umum, sehingga ditundukkan kepada hukum umum yang berlaku bagi subyek hukum biasa/badan hukum privat.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Y.W.Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria Beberapa Pemikiran*, Ctk. Pertama, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 8.

¹⁴² *Ibid.*

karena itu dalam ayat 2 UUPA dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga *tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya*.¹⁴³

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:¹⁴⁴

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Sehingga ketentuan pendaftaran tanah lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah sebagai tanggung jawab terhadap Pasal 19 ayat (1) UUPA. Peraturan Pemerintah yang semula dibuat adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹⁴³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 18.

¹⁴⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ctk. Keenam, Kencana, Jakarta, 2019, hlm. 2.

Hingga saat ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu yaitu sebagai tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.¹⁴⁵ Maria S.W.Sumardjono, menyatakan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan.¹⁴⁶

Pengertian pendaftaran tanah tidak terlepas dari istilah kadaster. Menurut Van Huls, kadaster itu sebagai suatu pembukuan mengenai pemilikan tanah yang diselenggarakan dengan daftar-daftar dan peta-peta yang dibuat dengan menggunakan ilmu ukur tanah.¹⁴⁷ Menurut Schermehorn/Van Steenish, kadaster itu sebagai suatu badan pemerintah yang meregistrasi dan mengadministrasi keadaan hukum dari semua benda tetap dalam daerah tertentu termasuk semua perubahan-perubahan yang terjadi dalam keadaan hukum itu.¹⁴⁸ Pengertian pendaftaran tanah yang telah diterapkan dalam sistem administrasi negara adalah yang berdasarkan definisi dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa:¹⁴⁹

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 5.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 7.

¹⁴⁷ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2019, hlm. 2.

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm. 3.

¹⁴⁹ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

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.”

Pendaftaran tanah ini bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum yang dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.¹⁵⁰ Pendaftaran tanah ini menghasilkan Sertipikat sebagai bukti tanda haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *Rechts Cadaster*, adalah *Fiscaal Cadaster* yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah atau biasa disebut Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).¹⁵¹

Ruang lingkup pendaftaran tanah terdiri dari:¹⁵²

1. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pengukuran dan perpetaan adalah dalam rangka memastikan lokasi objek tanah yang diklaim oleh pemilik. Adapun pendaftaran hak adalah dalam rangka memastikan secara yuridis hak atas tanah yang didaftarkan. Sehingga inti dari pendaftaran tanah adalah suatu bidang tanah dinyatakan sudah terdaftar apabila tanah yang diklaim oleh pemilik telah tercatat dalam daftar buku tanah. Di dalam daftar buku tanah tersebut tersimpan data yuridis dan data fisik. Selain itu

¹⁵⁰ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Op.Cit*, hlm. 2.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid*, hlm. 4.

dengan berkembangnya teknologi digital, maka gambar bidang tanah harus ter-*plotting* di atas peta dasar.¹⁵³ Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:¹⁵⁴

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
3. Penerbitan sertipikat;
4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Penggolongan sistem pendaftaran tanah dapat dipandang dari segi jaminan kepastian hukumnya, yaitu:¹⁵⁵

1. Sistem negatif: data bidang tanah yang akan didaftar belum tentu dimiliki oleh pemilik tanah yang sebenarnya. Pada saat pendaftaran tanah negara hanya menerima data mengenai kepemilikan tanah. Selanjutnya pemilik tanah tersebut diberikan sertipikat, tetapi belum berkekuatan hukum tetap. Hal itu disebabkan apabila ada gugatan dan dimenangkan oleh pengadilan, maka sertipikat tanah yang diklaim dapat dibatalkan.
2. Sistem positif: data tanah yang dimohon dijamin kebenarannya oleh negara. Artinya apabila ada gugatan atas suatu hak atas tanah, maka negara yang akan memberikan kompensasi atas tanah tersebut.

Indonesia sendiri menganut sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif. Maksudnya adalah sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem negatif yang masih memungkinkan terjadinya klaim pengakuan hak atas tanah,

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Lihat Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm. 7.

tetapi di sisi lain pemerintah berupaya untuk memperoleh fakta sebenarnya mengenai klaim hak atas tanah.¹⁵⁶

Di dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah disebutkan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur-unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sehingga bagi pemilik yang terdaftar di dalam buku tanah masih memungkinkan dapat digugat.¹⁵⁷ Meskipun kemungkinan timbulnya gugatan atas orang yang mengklaim tanahnya, negara berupaya memberikan kepastian hukum semaksimal mungkin yang ditempuh dengan cara antara lain:

1. Pada waktu pelaksanaan pengukuran bidang tanah tetangga bersebelahan harus menyaksikan dan menyetujui batas-batas bidang tanah tersebut yang dikenal dengan asas *contradictoire delimitatie*.
2. Pengumuman terhadap permohonan hak selama 2 bulan untuk memberikan kesempatan kepada pihak lain apabila berkeberatan terhadap data bidang tanah.

Asas-asas pendaftaran tanah yaitu *sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka*. Pengertian asas-asas tersebut yaitu:¹⁵⁸

1. Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Pendaftaran Tanah & Hak Tanggungan*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 18.

2. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.
3. Asas terjangkau dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah.
4. Asas Mutakhir dimaksudkan yaitu data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor pertanahan selalu *up to date*, sesuai dengan kenyataan di lapangan.
5. Asas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas, yaitu:¹⁵⁹

1. Asas *Specialiteit*

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

¹⁵⁹ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, dikutip dari Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ctk. Keenam, Kencana, Jakarta, 2019, hlm. 16.

2. Asas *Openbaarheid* (asas publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara yaitu:¹⁶⁰

1. Pendaftaran tanah secara sistematis.

Yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan yang dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional juga biaya yang dibayarkan oleh pemerintah. (melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL)

2. Pendaftaran tanah secara sporadik.

Yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik 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.

¹⁶⁰ Reda Manthovani dan Istiqomah, "Pendaftaran Tanah di Indonesia", *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, Edisi No. 2, Vol. 2, Universitas Al Azhar, 2017, hlm. 26.

Berbagai hal mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah, dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Kemudian dalam hal pendaftaran tanah sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh panitia adjudikasi.¹⁶¹ Sementara itu, penunjukan panitia adjudikasi untuk membantu tugas Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah sistematis, dimaksudkan agar tugas-tugas rutin para kepala kantor tidak terganggu, mengingat kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis pada umumnya bersifat massal dan besar-besaran.¹⁶²

Tanda bukti yang diberikan kepada pemegang hak adalah sertipikat. Sertipikat hak tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang asli dijahit menjadi satu dan diberi sampul.¹⁶³ Buku tanah yang asli digunakan untuk arsip di kantor pertanahan seksi pendaftaran tanah, sedangkan salinannya diberikan kepada pemegang haknya. Jika terjadi pencatatan pada buku tanah, pencatatan itu selalu dilakukan bersama-sama, baik yang ada pada arsip di kantor pendaftaran tanah maupun yang ada pada salinan di tangan pemegang hak. Dengan adanya sertipikat hak atas tanah dapat dibuktikan secara yuridis dan fisik mengenai hak atas tanah.

Saat ini dibidang pertanahan dalam rangka mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan mulai untuk menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, sampai pada menuju dokumen yang dihasilkan berbentuk dokumen elektronik. Peluncuran sertipikat tanah elektronik dimulai kebijakannya pada tahun 2021 dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik,

¹⁶¹ Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hlm. 15.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid*, hlm. 17.

yang ditandatangani oleh Menteri Agraria Sofyan Djalil pada tanggal 12 Januari 2021.¹⁶⁴

E. Sertipikat Elektronik Dan Pengaturannya Di Indonesia

1. Perkembangan Sertipikat Elektronik.

Sejalan era modern, pada tanggal 21 Januari 2021 Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Peraturan ini pada dasarnya berupaya mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan perkembangan zaman sebagaimana yang terdapat dalam konsideran Peraturan Menteri ini bahwa aturan ini bertujuan untuk mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat, sehingga mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dengan menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik.¹⁶⁵ Adapun luaran dari pelayanan pertanahan berbasis elektronik tersebut berupa sertipikat elektronik yang selanjutnya disebut sertipikat-*el*, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 8 bahwa sertipikat ini merupakan sertipikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik.¹⁶⁶

Mekanisme sistem pendaftaran tanah dengan berbasis sistem elektronik tersebut kemudian diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1

¹⁶⁴ Ana Silviana, "Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia", *Administrative Law & Governance Journal*, Edisi No. 1, Vol. 4, Universitas Diponegoro, 2021, hlm. 53.

¹⁶⁵ Nur Hidayani Alimuddin, "Implementasi Sertipikat Elektronik Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia", *Jurnal SASI*, Edisi No. 3, Vol. 27, Universitas Sembilanbelas November Kolaka, 2021, hlm. 337.

¹⁶⁶ *Ibid.*

Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik yang saat ini telah diubah oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah (Permen ATR/BPN). Pemaknaan dokumen elektronik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 12 yaitu:¹⁶⁷

“Dokumen Elektronik adalah setiap Informasi Elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.”

Dalam hal ini dokumen elektronik yang dimaksud berupa sertipikat elektronik atau sertipikat-*el*. Untuk penyelenggaraannya dimulai dari pengumpulan data, pengolahan data dan penyajian data. Hasil yang diperoleh terbagi menjadi dua yakni dokumen elektronik yang diterbitkan melalui sistem elektronik dengan pengesahan menggunakan tanda tangan elektronik serta dokumen yang dilakukan alih media menjadi dokumen elektronik yang divalidasi oleh pejabat berwenang atau pejabat yang ditunjuk dan diberikan stempel digital melalui sistem elektronik.¹⁶⁸ Melalui transformasi digital yang telah dilakukan Kementerian ATR/BPN semakin bersemangat untuk meluncurkan sertipikat tanah elektronik dalam rangka memberikan kemudahan dan keamanan bagi pemilik tanah dengan pelayanan berstandar dunia keamanan sertipikat elektronik ini dijamin dengan fitur keamanannya berupa pada kertas yang digunakan untuk mencetak kode QR yang hanya bisa

¹⁶⁷ Lihat Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

¹⁶⁸ Nur Hidayani Alimuddin, *Op.Cit*, hlm. 340.

dibuka melalui aplikasi “Sentuh Tanahku” yang merupakan aplikasi resmi dari Kementerian ATR/BPN serta perlindungan tanda tangan elektronik pada dokumen sertipikat tanah elektroniknya aman dengan sertipikat elektronik.¹⁶⁹

Tujuan sertipikat elektronik ini adalah untuk mengefektifkan dan mempercepat proses sertipikasi tanah sekaligus mengurangi resiko kehilangan atau pemalsuan.¹⁷⁰ Melalui sistem elektronik dokumen elektronik dapat diakses untuk keperluan pembuktian, mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan, meningkatkan indikator kemudahan berusaha dalam pelayanan publik dengan pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi yang optimal serta menerapkan pelayanan pertanahan secara elektronik.¹⁷¹ Kebijakan mengenai sertipikat secara elektronik berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah yang mana sertipikat belum secara elektronik masih bersifat analog atau manual.

Pasal 16 pada Permen ATR/BPN tentang Sertipikat Elektronik mengatur mengenai penggantian sertipikat analog menjadi sertipikat elektronik begitu juga mengganti buku tanah, surat ukur dan gambar denah satuan rumah susun menjadi dokumen elektronik, melakukan pencatatan terhadap penggantian sertipikat elektronik dalam buku tanah, surat ukur dan/atau gambar denah satuan rumah susun, dilakukan penarikan sertipikat analog oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk disatukan dengan buku tanah

¹⁶⁹ Raden Ayu Rani Mutiara Dewi, Catherine Susantio, “Penggunaan Sertifikat Elektronik untuk Meningkatkan Efisiensi Pendaftaran Tanah dalam Upaya Pencegahan Mafia Tanah”, *Jurnal Syntax Admiration*, Edisi No. 9, Vol. 5, Universitas Pelita Harapan, 2024, hlm. 3385.

¹⁷⁰ *Ibid*, hlm. 3387.

¹⁷¹ Esther Masri, Hirwansyah, “Kebijakan Penerbitan Sertipikat Elektronik Pada Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum”, *Krtha Bhayangkara*, Edisi No. 1, Vol. 17, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, 2023, hlm. 165.

dan disimpan menjadi warkah di kantor pertanahan dan seluruh warkah dilakukan alih media (*scan*) serta disimpan pada Pangkalan Data.¹⁷² Penerapan pengaturan mengenai sertipikat-*el* tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada. Migrasi sertipikat tanah dari analog ke elektronik memang berpotensi menimbulkan kebocoran data atau serangan siber jika tidak diantisipasi lebih awal.¹⁷³

Permen ATR/BPN tentang sertipikat-*el* dalam Pasal 13 menyebutkan bahwa sertipikat-*el* dan aksesnya tidak diberikan kepada pemegang hak apabila masih disengketakan dan akan diberikan jika sengketa selesai. Peralihan hak atas tanah tidak dapat dilakukan jika tanah masih dalam sengketa. Sistem sertipikat-*el* yang telah diterapkan saat ini menggunakan *hash code*, *QR Code* bahkan tanda tangan elektronik yang telah disertifikasi oleh Balai Sertifikasi Elektronik untuk memberikan pengamanan terhadap pemalsuan dan penggandaan dokumen. Sistem sertipikat-*el* saat ini memungkinkan masyarakat untuk mengakses data elektronik secara langsung melalui internet.¹⁷⁴

Pendaftaran tanah dan validasi juga melalui tanda tangan elektronik yang menggunakan teknologi kriptografi. Melalui teknologi kriptografi, tanda tangan yang dihasilkan akan berbeda dengan dokumen lainnya karena tanda tangan setiap orang memiliki kode unik masing-masing sehingga pengirim bertanggung jawab atas isi dokumen. Kode unik atau *hash code* dapat di *generate* oleh sistem apabila terjadi perubahan.¹⁷⁵ Dikenal pula istilah *Single Identity* yang hanya menggunakan Nomor Identifikasi Bidang Tanah bagi

¹⁷² *Ibid*, hlm. 166.

¹⁷³ *Ibid*.

¹⁷⁴ *Ibid*, hlm. 168.

¹⁷⁵ *Ibid*.

setiap tanah yang telah ditetapkan batasannya. Digunakan teknologi *Blockchain* sebagai sistem enkripsi yang terdesentralisasi.

Sistem ini mendistribusikan data pada anggota yang terhubung melalui jaringan, diverifikasi dan disimpan oleh anggota tersebut sehingga penyimpanan data tidak terpusat. Integrasi jaringan pada sistem *blockchain* sulit untuk ditembus *hacker* karena pengamanannya berlapis. Sistem ini dikenal dengan keterbukaan atau transparansi yakni semua catatan dan informasi mengenai dokumen elektronik dapat diakses banyak pihak.¹⁷⁶ Terkait keaslian sertipikat tanah, *blockchain* dapat melakukan *tracking* untuk menemukan pemilik sertipikat tanah yang sebenarnya untuk mencegah kasus pemalsuan dan penggandaan sertipikat tanah.

2. Kedudukan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Kedudukan Peraturan Menteri ATR/BPN tentang Sertipikat-*el* merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan dua syarat yaitu “diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”. Merujuk pada dasar pertimbangan (konsideran) Peraturan Menteri ATR/BPN ini mengacu pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundang-undangan terkait Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang

¹⁷⁶ *Ibid*, hlm. 169.

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja).¹⁷⁷ Kementerian ATR/BPN memiliki wewenang atributif yaitu wewenang yang telah ditetapkan atau mengikuti ketentuan sebagaimana disebut dalam konsideran dan mengingat dalam Permen ATR/BPN tentang sertipikat-*el* tersebut.¹⁷⁸

Mengenai kekuatan sertipikat-*el* penjelasan serupa juga dijelaskan pada UU ITE Pasal 5 ayat (2) yaitu bukti kepemilikan yang valid berdasarkan ketetapan hukum acara yang sah di Indonesia. Berdasarkan peraturan perundang-undangan sertipikat-*el* termasuk ke dalam akta otentik sekalipun dalam bentuk elektronik. Sertipikat-*el* mengandung tanda tangan elektronik (TTE).¹⁷⁹ Sertipikat-*el* ini tidak menghapus fungsi sertipikat tanah konvensional yang juga dapat menjadi alat bukti hukum yang sah atas kepemilikan tanah. Keduanya baik sertipikat-*el* maupun konvensional memiliki kedudukan yang sama.¹⁸⁰ Maka dapat diartikan bahwa sertipikat-*el* memiliki kedudukan sebagai bukti yang kuat dalam hukum pendaftaran tanah di Indonesia, prosedur pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertipikat-*el* haruslah mengacu pada Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

181

3. Perlindungan Data Pribadi.

¹⁷⁷ Risti Dwi Ramasari, Shella Aniscasary, "Tinjauan Yuridis Kekuatan Hukum Sertifikat Tanah Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2021", *Jurnal Hukum dan Etika Kesehatan*, Edisi No. 1, Vol. 2, Universitas Bandar Lampung, 2022, hlm. 10.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 12.

¹⁸¹ *Ibid.*

Dampak yang ditimbulkan dari kemajuan dan perkembangan teknologi saat ini, dapat mewujudkan suatu perbuatan hukum baru. Dengan adanya transformasi digital munculnya informasi bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional berencana menarik lembaran sertipikat kepemilikan tanah masyarakat dalam bentuk fisik/analog untuk diganti dengan bentuk sertipikat tanah elektronik maka diterbitkanlah suatu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik yang saat ini telah diubah oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Tujuan dikeluarkan peraturan tersebut untuk meminimalisir dan menekan sengketa pertanahan hingga pemalsuan yang selama ini sangat sering terjadi seperti sertipikat ganda/tumpang tindih sertipikat, surat ukur, dan gambar ruang, akan diganti dengan versi elektronik dan pemerintah akan melakukan perubahan sertipikat tanah tercetak ke dalam bentuk digital.¹⁸² Sertipikat analog dan yang elektronik memiliki perbedaan yang sangat signifikan mulai dari proses pendaftaran sampai proses penerbitan sertipikat.¹⁸³ Hasil akhir dari sertipikat elektronik adalah sertipikat yang bersifat elektronik yang memuat Tanda Tangan Elektronik dan identitas yang

¹⁸² Ni Kadek Erna Dwi Juliyanti, I Made Pria Dharsana, Ni Made Puspasutari Ujianti, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Tanah Digital Dikaitkan Dengan Keamanan Data Pribadi", *Jurnal Preferensi Hukum*, Edisi No. 1, Vol. 4, Universitas Warmadewa Denpasar, 2022, hlm. 92.

¹⁸³ Andi Nur Shabranah, Maskun, Muhammad Aswan, "Sertipikat Elektronik Dalam Perspektif Perlindungan Data Pribadi", *Unes Law Review*, Edisi No. 4, Vol. 5, Universitas Ekasakti Padang, 2024, hlm. 3454.

menunjukkan status subjek hukum para pihak dalam Transaksi Elektronik yang dikeluarkan oleh Penyelenggara Sertifikasi Elektronik.¹⁸⁴

Penyelenggaraan sistem elektronik untuk pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi:¹⁸⁵

- a. Pengumpulan data,
- b. Pengolahan data,
- c. Penyajian data.

Kemudian hasil dari penyelenggaraan sistem elektronik berbentuk dokumen elektronik berupa dokumen elektronik yang diterbitkan melalui sistem elektronik dan dokumen yang dilakukan alih media menjadi dokumen elektronik. Pemanfaatan teknologi informasi ini mengakibatkan Data Pribadi seseorang sangat mudah untuk dikumpulkan dan dipindahkan dari satu pihak ke pihak lain tanpa sepengetahuan subjek data pribadi, sehingga dapat mengancam hak konstitusional subyek data pribadi.¹⁸⁶ Kejahatan dalam dunia digital sangat marak terjadi, untuk mengatasi masalah keamanan data pribadi pemerintah membentuk sumber hukum yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang

¹⁸⁴ Lihat Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik.

¹⁸⁵ Andi Nur Shabranah, Maskun, Muhammad Aswan, *Loc.Cit.*

¹⁸⁶ *Ibid*, hlm. 3455.

Informasi dan Transaksi Elektronik dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi.¹⁸⁷

Keutuhan data pada sertipikat elektronik terjamin, artinya informasi pemegang hak atas tanah akan selalu utuh, tidak berubah, dan untuk kerahasiaannya telah dilindungi dengan menggunakan teknologi persandian seperti Kriptografi oleh Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN).¹⁸⁸ Selain itu mudah dirawat dan dikelola, pengaksesan dapat dilakukan kapan saja dan dimana saja serta menghindari risiko kehilangan, terbakar, kehujanan, dan pencurian dokumen fisik.¹⁸⁹ Nantinya informasi dilindungi oleh kode-kode pengkodean yang rumit sehingga hanya dapat dilihat oleh pihak tertentu dan tidak dapat diakses oleh pihak yang tidak berkepentingan (illegal).¹⁹⁰

4. Faktor Penghambat Dalam Peralihan Sertipikat Analog Menjadi Sertipikat Elektronik.

Pada setiap peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari hadirnya hambatan dalam mengimplementasikannya. Hambatan hadir sebagai refleksi dari sebuah kebijakan apakah sudah berjalan sebagaimana mestinya atau justru berkebalikan. Menurut Soerjono Soekanto ada beberapa faktor yang menjadi penghambat upaya penegakan hukum sebagai berikut:¹⁹¹

- a. Faktor hukumnya sendiri (perundang-undangan)
- b. Faktor penegakan hukum
- c. Faktor sarana atau fasilitas

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Ni Kadek Erna Dwi Juliyanti, I Made Pria Dharsana, Ni Made Puspasutari Ujianti, *Op.Cit*, hlm. 95.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan keEnamBelas, Rajawali Pers, Jakarta, 1983, hlm. 4.

d. Faktor masyarakat

e. Faktor kebudayaan

Penegakan hukum akan berjalan dengan baik apabila kelima faktor tersebut dapat saling melengkapi.¹⁹² Akan tetapi, akhir-akhir ini masyarakat Indonesia cenderung tidak percaya dengan penegakan hukum yang ada di Indonesia. Salah satu faktor yang menjadi sorotan dari masyarakat adalah faktor penegak hukum. Dalam peralihan sertipikat analog menuju sertipikat elektronik yang telah diakomodir oleh Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah terdapat beberapa hambatan yaitu:¹⁹³

- a. Pemberlakuan sertipikat elektronik tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya data yang akurat dan tepat (*valid*) mengenai peta bidang tanah di seluruh Indonesia, sehingga tanpa adanya peta bidang tanah secara menyeluruh untuk seluruh bidang tanah di Indonesia baik yang sudah terdaftar maupun belum terdaftar, akan sulit untuk dapat mewujudkan sertipikat elektronik. Maka dari itu Kementerian Agraria dan Tata Ruang terlebih dahulu perlu memastikan ketersediaan dan validitas data dan peta bidang tanah di seluruh Indonesia.
- b. Validitas bidang tanah di Indonesia dari aspek yuridis dan aspek fisik tanah belum sepenuhnya dapat diwujudkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya sengketa pertanahan yang terjadi karena tumpang tindih sertipikat hak atas tanah. Dengan adanya tumpang

¹⁹² Andrew Shandy Utama, "Kepercayaan Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia", *Ensiklopedia Social Review*, Edisi No. 3, Vol. 1, Universitas Lancang Kuning, 2019, hlm. 308.

¹⁹³ Rio Prasetio, "Problematika Yang Muncul Karena Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik", *Jurnal Hukum Bisnis*, Edisi No. 1, Vol. 6, Universitas Narotama Surabaya, 2022. Hlm. 796.

tindih sertipikat hak atas tanah maka sulit menentukan pihak yang valid untuk didaftarkan dalam basis data pertanahan.

- c. Validitas data kepemilikan tanah di Indonesia tidak hanya tergantung pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang, karena terdapat keterkaitan dengan lembaga lain yang akan turut mempengaruhi validitas data pertanahan misalnya data dari kependudukan dan catatan sipil. Validitas terkait dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) juga perlu diperhatikan karena proses pendaftaran tanah akan berkaitan dengan penerimaan negara baik dalam bentuk PBB maupun dalam bentuk Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Oleh karena itu, data-data antar lembaga tersebut harus dipastikan valid dan terintegrasi.
- d. Pemberlakuan hukum tidak akan dapat dipisahkan dengan masyarakat di mana hukum diberlakukan sehingga pemahaman masyarakat dan keadaan masyarakat menjadi salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam pemberlakuan penerbitan sertipikat elektronik. Belum semua masyarakat Indonesia paham tentang teknologi dan tata cara penerbitan sertipikat elektronik, perlu dipahami oleh masyarakat termasuk kesiapan masyarakat untuk menerima keberadaan sertipikat elektronik.

Meskipun digitalisasi membawa berbagai manfaat, terdapat pula sejumlah risiko hukum lain yang tidak boleh diabaikan.¹⁹⁴ Hambatan lainnya adalah potensi kebocoran data, mengingat informasi pertanahan mencakup data pribadi yang bersifat sensitif.¹⁹⁵ Apabila data tersebut diretas atau disalahgunakan, negara

¹⁹⁴ Ahmad Fahrul Rizal, Istijab, Wiwin Ariesta, "Tinjauan Yuridis Terhadap Pendaftaran Tanah Dengan Penerapan Sertifikat Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik", *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, Edisi No. 3, Vol. 3, 2025, Universitas Merdeka Pasuruan, hlm. 2366.

¹⁹⁵ *Ibid.*

memiliki kewajiban hukum untuk melindungi privasi warganya. Lainnya adalah belum terdapat klausul penghentian atau pengaturan resmi terkait proses transisi dari sertipikat manual ke sistem elektronik secara menyeluruh.¹⁹⁶ Ketiadaan regulasi tersebut menimbulkan dualisme administratif antara sistem manual dan digital, yang berisiko menimbulkan ketidaksesuaian data, kebingungan regulasi, serta potensi konflik hukum di masa mendatang.

F. Sertipikat Elektronik Dalam Tinjauan Hukum Islam.

Penerapan sertipikat-*el* pada mulanya akan dimulai di dua kota yaitu Jakarta dan Surabaya. Kedua kota tersebut akan menjadi pilot projek program peralihan sertipikat-*el*. Namun penerapan sertipikat-*el* menuai polemik dari berbagai pihak sehingga melalui rapat bersama Komisi II DPR dan Menteri ATR/BPN, pemberlakuan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik ditunda.¹⁹⁷ Berdasarkan penjelasan tersebut, dari perspektif hukum islam bisa dianalisis menggunakan teori *Maslahah Mursalah*, yaitu bahwa tujuan diberlakukannya hukum adalah untuk kemaslahatan umat manusia.¹⁹⁸ Kemaslahatan yang dimaksud disini, yaitu upaya menjaga tujuan *syar' i* dalam lima hal yakni memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Segala hal yang dapat mewujudkan maksud tersebut dinyatakan sebagai *maslahat*, sedangkan

¹⁹⁶ *Ibid*, hlm. 2367.

¹⁹⁷ Mishbahul Munir, Musataklima, "Sertifikat Elektronik sebagai Bukti Hak Kepemilikan atas Tanah Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum dan *Maqasid Asy-Syari'ah*", *Journal of Islamic Business Law*, Edisi No. 3, Vol. 7, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2023, hlm. 11.

¹⁹⁸ Putri Nur 'Amalia, "Sertifikat Tanah Elektronik dalam Perspektif Maslahah Mursalah (Analisis Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik)", Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2024, hlm. 57.

segala hal yang menghalangi tercapainya maksud tersebut dianggap sebagai *mafsadat*.¹⁹⁹ Allah Subhanahu wa Ta'ala berfirman dalam Al-Baqarah [2]:282:²⁰⁰

أَنْ كَاتِبٌ يَأْبُ وَلَا بِالْعَدْلِ كَاتِبٌ بَيْنَكُمْ وَلْيَكُنْ فَاكْتُوبُهُ مُسَمًّى أَجَلٍ إِلَىٰ يَدَيْنِ نَدَائِنْتُمْ إِذَا أَمُنُوا الَّذِينَ يَأْتِيهَا
الَّذِي كَانَ فَإِنْ شَيْئًا مِنْهُ يَبْخَسُ وَلَا رَبَّهٗ اللَّهُ وَلْيَتَّقِ الْحَقَّ عَلَيْهِ الَّذِي وَلِيْمَلِلَّ فَلْيَكْتُبْ اللَّهُ عَمَهُ كَمَا يَكْتُبُ
رَجَالِكُمْ مِنْ شَهِيدَيْنِ وَاسْتَشْهِدُوا بِالْعَدْلِ وَلِيَّهٖ فَلْيَمْلَأْ هُوَ يُمَلِّ أَنْ يَسْتَطِيعَ لَا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ سَوِيهًا الْحَقُّ عَلَيْهِ
الْأُخْرَىٰ إِحْدَاهُمَا فَتَذَكَّرَ إِحْدَاهُمَا تَصِلَ أَنْ الشُّهَدَاءِ مَنْ تَرْضَوْنَ مِمَّنْ وَأَمْرَانِ فَرَجُلٌ رَجُلَيْنِ يَكُونَا لَمْ فَإِنْ
وَأَقْرَبُ اللَّهِ عِنْدَ أَقْسَطَ ذَلِكَ أَجَلٌ إِلَىٰ كَبِيرًا أَوْ صَغِيرًا تَكْتُبُهُ أَنْ تَسْمُوا وَلَا تَدْعُوا مَا إِذَا الشُّهَدَاءُ يَأْبُ وَلَا
تَكْتُبُوا هَٰذَا إِلَّا جُنَاحٌ عَلَيْكُمْ فَلَيْسَ بَيْنَكُمْ تُدِيرُونَهَا حَاضِرَةً تَجَارَةً تَكُونُ أَنْ إِلَّا تَرْتَابُوا إِلَّا وَأَدْنَىٰ لِلشَّهَادَةِ
اللَّهُ وَيُعَلِّمُكُمْ اللَّهُ وَاتَّقُوا كَيْفَ فُسُوقٌ فَإِنَّهُ تَفْعَلُوا وَإِنْ شَهِدْتُمْ وَلَا كَاتِبٌ يُضَارُّ وَلَا تَبَايَعْتُمْ إِذَا وَأَشْهَدُوا
عَلَيْمٌ شَيْءٍ بِكُلِّ وَاللَّهِ

“Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu berutang piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu mencatatnya. Hendaklah seorang pencatat di antara kamu menuliskannya dengan benar. Janganlah pencatat menolak untuk menuliskannya sebagaimana Allah telah mengajar-kan kepadanya. Hendaklah dia mencatat(-nya) dan orang yang berutang itu mendiktekan(-nya). Hendaklah dia bertakwa kepada Allah, Tuhannya, dan janganlah dia menguranginya sedikit pun. Jika yang berutang itu orang yang kurang akalnya, lemah (keadaannya), atau tidak mampu mendiktekan sendiri, hendaklah walinya mendiktekannya dengan benar. Mintalah kesaksian dua orang saksi laki-laki di antara kamu. Jika tidak ada (saksi) dua orang laki-laki, (boleh) seorang laki-laki dan dua orang perempuan di antara orang-orang yang kamu sukai dari para saksi (yang ada) sehingga jika salah seorang (saksi perempuan) lupa, yang lain mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu menolak apabila dipanggil. Janganlah kamu bosan mencatatnya sampai batas waktunya, baik (utang itu) kecil maupun besar. Yang demikian itu lebih adil di sisi Allah, lebih dapat menguatkan kesaksian, dan lebih mendekatkan kamu pada ketidakraguan, kecuali jika hal itu merupakan perniagaan tunai yang kamu jalankan di antara kamu. Maka, tidak ada dosa bagi kamu jika kamu tidak mencatatnya. Ambillah saksi apabila kamu berjual beli dan janganlah pencatat mempersulit (atau dipersulit), begitu juga saksi. Jika kamu melakukan (yang demikian), sesungguhnya hal itu suatu kefasikan padamu. Bertakwalah kepada Allah, Allah memberikan pengajaran kepadamu dan Allah Maha Mengetahui segala sesuatu.”

¹⁹⁹ Mishbahul Munir, Musataklima, *Loc. Cit.*

²⁰⁰ <https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/2?from=282&to=286>. Diakses pada 12 Agustus 2025.

Pada firman Allah SWT di atas dikatakan bahwa “....apabila kamu berutang piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu mencatatnya...”, atas hal tersebut diperintahkan apabila seseorang melakukan transaksi agar dapat mencatat seluruh transaksi tersebut. Ini dilakukan untuk mencegah perselisihan yang dimungkinkan terjadi dikemudian hari. Allah SWT mengutus para rasul bertujuan untuk menunjukkan kemaslahatan atau kemanfaatan manusia. Demikian juga Allah SWT menurunkan syariat-syariatnya adalah bertujuan untuk kemaslahatan manusia. Begitu juga adanya salah satu metode ijtihad yaitu al-maslahah mursalah sama halnya bertujuan untuk kemaslahatan umat manusia. Dalam hadist Tirmidzi dan An-Nasa’i :²⁰¹

صَلَّى اللهُ رَسُولٌ مِنْ حَفِظْتُ مَا :عَنْهُمَا اللهُ رَضِيَ عَلَيَّ بْنِ لِلْحَسَنِ قُلْتُ :قَالَ السَّعْدِيُّ الْخَوَزَاءِ أَبِي عَنْ
فَإِنَّ ،يَرِيكَ لَأ مَا إِلَى يَرِيكَ مَا دَخَّ :وَسَلَّمَ عَلَيْهِ اللهُ صَلَّى اللهُ رَسُولٌ مِنْ حَفِظْتُ :قَالَ وَسَلَّمَ ؟ عَلَيْهِ اللهُ
«رَبِيَّةُ الْكُذْبِ وَإِنَّ ،طَمَأْنِينَةُ الصِّدْقِ».

“Abul-Haurā` As-Sa'diy meriwayatkan, Aku bertanya kepada Hasan bin Ali -radīyallāhu 'anhumā-, "Apa yang engkau hafal dari Rasulullah ?" Ia menjawab, "Aku menghafal dari Rasulullah: "Tinggalkanlah apa yang meragukanmu kepada yang tidak meragukan. Sungguh, kejujuran itu mendatangkan ketenangan dan kebohongan itu mendatangkan keraguan."

Adanya pendaftaran tanah yang bertujuan untuk mengeluarkan sertipikat tanah adalah suatu hal yang sesuai dengan hadist di atas. Karena dengan adanya sertipikat tanah atau sama halnya seperti pencatatan menjadikan pendaftaran tanah jauh dari keraguan. Ini didukung pula dengan Surat An-Nisā' [4]:29 Allah Subhanahu wa Ta'ala berfirman:²⁰²

²⁰¹ [Hadis: Tinggalkanlah apa yang meragukanmu kepada yang tidak meragukan. Sungguh, kejujuran itu mendatangkan ketenangan dan kebohongan itu mendatangkan keraguan - Ensiklopedia Terjemahan Hadis-hadis Nabi](#). Diakses pada tanggal 3 Agustus 2025.

²⁰² [Qur'an Kemenag](#). Diakses pada tanggal 3 Agustus 2025.

إِنَّ أَنْفُسَكُمْ تُقْتَلُونَ وَلَا مَمْنَعٌ لَكُمْ مِنْ تَرَاضٍ عَنْ تِجَارَةٍ تَكُونُ إِلَّا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ أَمْوَالِكُمْ تَأْكُلُونَ لَا أَمْنٌ لِلَّذِينَ يَأْتِيهَا
رَحِيمًا بِكُمْ كَانَ اللَّهُ

“Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan harta sesamamu dengan cara yang batil (tidak benar), kecuali berupa perniagaan atas dasar suka sama suka di antara kamu. Janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.”

Dikeluarkannya sertipikat tanah atau pencatatan tadi yang merupakan hasil dari pendaftaran tanah adalah upaya mencegah terjadinya sengketa sesuai dengan ayat al-quran di atas yaitu “...memakan harta sesamamu dengan cara yang batil (tidak benar)...”. Untuk mewujudkan dan memelihara kelima unsur ini, al-Syatibi membagi kepada tiga tingkat, yaitu *daruriyyat*, *hajiyyat*, dan *tahsiniyyat*. Pengelompokan ini didasarkan pada kebutuhan dan skala prioritas.²⁰³

1. *Daruriyyat*

Dimaksudkan untuk memelihara lima unsur pokok dalam kehidupan manusia yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Jika ditinjau dari penerapan sertipikat tanah berbentuk elektronik, maka hal ini merupakan bentuk klaim hak milik atas harta yang dimiliki, yaitu berupa tanah. Dikaitkan dengan kebijakan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menarik sertipikat untuk disatukan dengan buku tanah dan disimpan menjadi warkah pada Kantor Pertanahan.

Dapat ditafsirkan bahwa dengan diberlakukannya sertipikat-*el* sebagai bukti hak kepemilikan atas tanah, maka sertipikat atas tanah yang telah ada sebelumnya (berbentuk kertas) akan diamankan oleh pemerintah dengan

²⁰³ M. Ali Rusdi Bedong, *Implementasi Maqasid Al-Mukallaf Terhadap Pelaksanaan Hukum Islam* dikutip dari Mishbahul Munir, Musataklima, “Sertifikat Elektronik sebagai Bukti Hak Kepemilikan atas Tanah Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum dan *Maqasid Asy-Syari’ah*”, *Journal of Islamic Business Law*, Edisi No. 3, Vol. 7, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2023, *Loc. Cit.*

disimpan di lembaga yang berwenang terkait pertanahan guna melindungi dokumen-dokumen penting tersebut agar tidak terjadi lagi penggandaan untuk disalahgunakan oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab. Oleh sebab itu, dari sisi *kemaslahatan* tujuan tersebut adalah untuk melindungi harta dalam konteks ini, yaitu hak kepemilikan atas tanah, sehingga memberikan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum bagi pemilik tanah.²⁰⁴

2. *Hajiyyat*

Merupakan sesuatu yang diperlukan oleh manusia untuk menghilangkan kesukaran dan menghindari diri dari kesempitan dalam hidup. Apabila hal tersebut diabaikan, maka mukalaf akan menemui kesulitan dalam hidupnya, namun tidak sampai membahayakan kehidupannya. Keputusan pelaksanaan sertifikasi tanah berbentuk elektronik adalah keputusan yang dapat dikategorikan sebagai *hajiyyat*, karena keputusan tersebut merupakan upaya pemerintah terhadap banyaknya kekhawatiran yang muncul akibat permasalahan tanah.²⁰⁵

3. *Tahsiniyyat*

Yakni mengambil sesuatu yang terbaik dari yang baik. Pengambilan keputusan untuk melakukan sertifikasi tanah berbentuk elektronik adalah *tahsiniyyat*, mengingat riskannya perlindungan dan kepastian hukum pada sertipikat konvensional, sehingga diharapkan melalui kebijakan yang baru, maka akan lebih optimal dalam menjaga hak-hak rakyat khususnya dalam bidang tanah, yaitu sebagai bukti hak kepemilikan atas tanah.²⁰⁶

²⁰⁴ Mishbahul Munir, Musataklima, *Op.Cit*, hlm. 12.

²⁰⁵ *Ibid*, hlm.13.

²⁰⁶ *Ibid*.

Hukum islam sendiri sangat fleksibel dengan pengaruh-pengaruh baru dengan ketentuan tidak melanggar tujuan *syar' i* ini terdapat dalam kaidah Keempat Puluh yaitu:²⁰⁷

وعندما وجودا العلة مع يدور الحكم

Artinya: *Hukum itu berputar bersama 'illatnya, ada dan tidak adanya hukum.*

Gagasan di atas dapat diklasifikasikan bahwa Peraturan Menteri ATR/BPN ini termasuk dalam bagian yang belum ditentukan dan dapat berubah sesuai dengan perkembangan zaman.²⁰⁸ Pendekatan Maqashid Syariah memberikan alternatif solusi berbasis nilai.²⁰⁹ Maqashid menekankan pentingnya keadilan, kemaslahatan, dan keseimbangan sebagai dasar dari segala kebijakan publik, termasuk pengelolaan sumber daya alam. Terhadap kebijakan negara yang tidak memenuhi prinsip keadilan distributif dalam penguasaan harta berpotensi menimbulkan *mafsadah* (kerusakan sosial) yang harus dihindari.²¹⁰ Ini sejalan dengan tujuan dari sertipikat elektronik adalah untuk memudahkan masyarakat dalam pendaftaran tanah dan memberikan kemaslahatan bagi masyarakat.

²⁰⁷ Duski Ibrahim, *Al-Qawa'ide Al-Fiqhiyah (Kaidah-Kaidah Fiqih)*, Ctk. Pertama, Noerfikri, Palembang, 2019, hlm. 149.

²⁰⁸ Jihan Afif Abiyal. "Analisis Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik Dalam Perspektif *Mursalah* dan Hukum Progresif", Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Mas Said, Surakarta, 2023, hlm. 115.

²⁰⁹ Surus Roiqoh, "Hak Menguasai Negara Atas Tanah Perspektif Hukum Positif Indonesia dan Maqashid Syariah", *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Edisi No. 3, Vol. 3, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2025, hlm. 1769.

²¹⁰ *Ibid.*