

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c Undang – Undang Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut 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.¹

Sebagai wujud terciptanya kepastian hukum pada hak atas tanah, diterapkan registrasi yang penerapannya sesuai pada UUPA, yang memiliki tujuan yakni:²

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur,
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan,
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya,
4. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

¹ Pasal 1 ayat (7) PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

² Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, Hal. 30.

Di Indonesia kepemilikan tanah pada umumnya dikuasai oleh masyarakat secara fisik, akan tetapi secara hukum belum demikian. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya penguasaan lahan oleh masyarakat Indonesia tetapi tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah melalui kepemilikan sertifikat tanah.

Berdasarkan data Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut ATR/BPN) pada tahun 2022 sertifikat yang diserahkan atas program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sejumlah 1.432.751 sertifikat dan redistribusi lahan sejumlah 199.699 sertifikat dan sejak di luncurkan sertifikat elektronik pada tanggal 3 Desember 2023 oleh Presiden Joko Widodo, sampai tanggal 31 Juli 2024 telah diterbitkan sertifikat elektronik sejumlah 269.572 pada kantor pertanahan. Oleh karena itu, dari total 126 juta bidang tanah di seluruh Indonesia ATR/BPN telah berhasil mendaftarkan 100,14 juta bidang tanah dengan 82,5 juta bidang tanah telah bersertipikat.³

Pemerintah melakukan terobosan program pendaftaran secara secara serentak kepada masyarakat yang masih belum mendaftarkan tanahnya karena alasan ekonomi dan informasi, maka Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN menjalankan pendaftaran tanah dengan berbagai program. Adapun program yang telah ada sebelumnya yaitu, Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy*

³ Web atr.bpn.go.id di akses pada tanggal 8 September 2024, Pukul 12.00 WITA

Development Project (LMPDP) atau Proyek Ajudikasi, Larasati, Program Nasional Agraria (PRONA) dan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dari semua program tersebut PTSL dinilai dapat mencapai hasil yang lebih besar dan dengan waktu yang relatif lebih cepat dibandingkan dengan pendaftaran tanah secara sporadik.⁴

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian sertipikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁵

Pemerintah Indonesia menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan bertumpu pada asas publisitas atau pengumuman mengenai hak atas tanah yang sedang berlangsung di proses supaya kepastian objek dan subjek hak terhadap hak-hak atas tanah dapat terjamin kepastiannya.⁶

Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP 24/1997) di Indonesia sendiri, menganut asas publisitas pada sistem hukum negatif yang memiliki

⁴ Enny Agustina, 2021, *Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Elektronik*, Jurnal Solusi Volume 19 Nomor 3, Bulan September 2021, Hal. 342

⁵ Boedi Harsono, Op, Cit Hal. 72

⁶ *Ibid*

unsur positif yang menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang mana berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti sertipikat

Sistem pendaftaran tanah di seluruh dunia telah tunduk pada proses modernisasi dengan menerapkan teknologi informasi dan komunikasi. Prestasi yang cukup besar dalam modernisasi tanah sistem registrasi yang ditunjukkan dengan menjamin akses publik ke pendaftaran *tanah* secara online dan memperkenalkan struktur untuk proses pendaftaran secara elektronik.⁷

Pendaftaran tanah secara elektronik merupakan konsekuensi yang tidak terhindarkan dari kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, beberapa contoh dari negara lain seperti di Canada disebut *POLARIS (The Province Of Ontario Land Registration Information System)*, di Selandia Baru disebut *Land Online*, di Inggris disebut *E-Conveyancing* kemudian dikembangkan menjadi *E-Lodgements*, di Singapura disebut *STARS E-National Electronic Convetancing System (NECS)*, di Malaysia disebut dengan *Sistem Komputerised Land Registration System (CLRS)* dan *Electronic Land Administration System (ELAS)*.⁸

Transformasi kemajuan informasi mengubah sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang sebelumnya merupakan proses berbasis kertas ke elektronik. Di Indonesia penggunaan teknologi juga mengubah secara progresif transaksi pasar dan layanan publik yang semula berbasis manual

⁷ Boedi Harsono, *Ibid*, Hal. 343

⁸ Boedi Harsono, *Ibid*

berubah menjadi layanan berbasis elektronik, sebut saja seperti *Online Single Submission (OSS)* (Pelayanan Perizinan Berusaha), *E-Commerce* (Perdagangan), *E-KTP* (Kependudukan), *E-Money* (Perbankan), *E-Filling*, *E-SPT*, *E-Billing* (Perpajakan), *E-Government* (Sistem Pemerintahan), *E-Court* (Peradilan) dan Pendaftaran Jaminan Fidusia Secara Elektronik. Layanan tersebut telah di implementasikan pada sektor pemerintahan dan perusahaan swasta sebagai wujud efisiensi, transparansi dan akuntabilitas dalam melakukan layanan publik.⁹

Layanan publik berbasis elektronik di bidang pertanahan pada awalnya telah dilakukan melalui program *Land Office Komputerization (LOC)* pada tahun 1997, kemudian berubah nama menjadi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP), kemudian transformasi semula bernama KKP-Desktop menjadi Geo-KKP dan terakhir aplikasi web/KKP-Web. Layanan tersebut terus diperbaiki dan dikembangkan kemudian berevolusi menjadi berbasis elektronik.¹⁰

Pendaftaran hak milik atas tanah di Indonesia bisa memiliki legalitas dengan sertifikat-el walaupun percetakannya tetap dalam bentuk *hardcopy* akan tetapi pendaftarannya bisa dilakukan secara elektronik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang

⁹ Mujiburohman, D. A, 2018, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, BHUMI : Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol. 4 No. 1 2018, Hal. 88-101.

¹⁰ Enny Agustina, Op, Cit Hal. 344

Informasi dan Transaksi Elektronik (untuk selanjutnya disebut UU ITE) pada Pasal 5 Ayat (1), (2), (3) mengatur bahwa :

- 1) Informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah;
- 2) Informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia;
- 3) Informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sah apabila menggunakan sistem elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Pasal 146 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (untuk selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) mengatur bahwa :

- 1) Tanah atau ruang yang terbentuk pada ruang dan/atau bahwa dan digunakan untuk kegiatan tertentu dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan;
- 2) Batas kepemilikan tanah pada ruang atas tanah oleh pemegang hak atas tanah diberikan sesuai dengan koefisien dasar bangunan, koefisien dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Batas kepemilikan tanah pada ruang bawah tanah oleh pemegang hak atas tanah oleh pemegang hak yang berbeda dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengolah;

- 4) Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada ruang atas dan/atau bawah tanah oleh pemegang hak yang berbeda dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan;
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tanah pada ruang atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4) diatur dalam Peraturan Presiden.

Hal tersebut diperkuat dengan UU Cipta Kerja Pasal 147 mengatur bahwa tanda bukti hak atas tanah, hak memiliki atas satuan rumah susun, hak pengelolaan, dan hak tanggungan termasuk akta peralihan hak atas tanah dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan tanah dapat berbentuk elektronik. Selain itu pada Pasal 175 Point 3 UU Cipta Kerja mengatur bahwa :

- 1) Pejabat dan/atau Badan Pemerintahan dapat membuat Keputusan Berbentuk Elektronik.
- 2) Keputusan berbentuk Elektronik wajib dibuat atau disampaikan terhadap Keputusan yang diperoleh oleh sistem elektronik yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
- 3) Keputusan berbentuk Elektronik berkekuatan hukum sama dengan Keputusan yang tertulis dan berlaku sejak diterimanya Keputusan tersebut oleh pihak yang bersangkutan.
- 4) Dalam hal keputusan dibuat dalam bentuk Elektronik, maka tidak dibuat keputusan dalam bentuk tertulis.

Berdasarkan Pasal tersebut di atas, Tanda bukti hak, sertifikat, SK Menteri termasuk akta PPAT dapat dibuat dalam bentuk dokumen elektronik.

Penerbitan tanah bukti hak atas tanah secara elektronik memberikan dampak pada PP 24/1997 Pasal 5 yang mengatur bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dan selanjutnya Pasal 6 ayat (1) mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau Perundang-Undangan yang bersangkutan kepada Pejabat lain.

Berhubungan dengan hal diatas, UU Cipta Kerja yang bertujuan untuk mencapai tertib administrasi dibidang pertanahan dan mengurangi perselisihan dan persengketaan dibidang Pertanahan Nasional yang menjadi disahkannya Peraturan Menteri mengenai aturan penataan ruang oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik sebagaimana telah dicabut dengan Peraturan Menteri ATR/BPN nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Pelayanan pendaftaran tanah ke arah elektronik sebenarnya sudah dirancang sejak berlakunya PP 24/1997 pada Pasal 35 Ayat (5), (6) dan (7)

mengatur bahwa secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan mikro film.

Rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau mikro cap dinas oleh Kepada Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Bentuk dan cara penyimpanan, penyajian dan penghapusan dokumen-dokumen tersebut dalam Ayat (1) dan (2) Pasal 35 PP 24/1997, demikian juga cara penyimpanan dan penyajian data pendaftaran tanah dengan alat elektronik dan mikro film ditetapkan oleh Menteri. Artinya, bahwa BPN telah mulai mempersiapkan diri dalam pemberian pelayanan pendaftaran tanah berbasis elektronik. Peraturan Kepala Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 sebagai pelaksana dari PP 24/1997 telah mengalami dua kali perubahan. Permen ATR/BPN Nomor 7 Tahun 2019 sebagai perubahan kedua dalam Pasal 16A menyatakan bahwa buku tanah disimpan secara elektronik dengan bentuk basis data dalam sistem elektronik dan dapat dicetak dengan menggunakan daftar isian buku tanah. Permen tersebut mengatur tentang dokumen elektronik dan sertipikat elektronik pada Pasal 178 A dan Pasal 192 A.

“Pada Permen ATR/BPN 3/2023 Pasal 1 ayat 9 mengatur bahwa sertipikat elektronik yang selanjutnya disebut sertipikat el adalah sertipikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik yang data fisik dan data yuridisnya tersimpan dalam bank tanah elektronik”.

Dalam hal kekuatan sertipikat elektronik dapat dilihat dari beberapa ahli hukum terkait arti dari bukti autentik bahwa setiap sesuatu yang menggunakan tanda-tanda bacaan dengan tujuan meluapkan perasaan

atau pengekspresian ide dan gagasan serta alat bukti disebut sebagai bukti tertulis atau surat.¹¹

Sebagai alat bukti tertulis atau surat diisyaratkan memiliki unsur :¹²

1. Suatu yang menggunakan tanda yang dapat dibaca;
2. Bertujuan untuk mengekspresikan perasaan serta gagasan;
3. Digunakan sebagai alat bukti.

Sesuai dengan penjelasan di atas bahwa sertipikat elektronik termasuk ke dalam akta autentik sekalipun dalam bentuk elektronik namun sertipikat elektronik mengandung tanda tangan elektronik.

Berdasarkan perkembangan tersebut, Kepala Pertanahan Kota Makassar¹³ mengatakan manfaat yang diperoleh dengan adanya sistem digitalisasi sertipikat ini adalah, Pertama Sertipikat tanah elektronik mengikuti standar keamanan dari Badan Siber Dan Sandi Negara (BSSN) Dan Kementerian Komunikasi Dan Informasi (Kemkominfo), Kedua sertipikat elektronik memungkinkan untuk mempercepat target pendaftaran tanah di Indonesia, Ketiga pendaftaran tanah di Indonesia dapat dilakukan secara efisiensi baik pada simpul input, proses maupun output proses pendaftaran sertifikasi tanah.

Bahwa saat ini khususnya wilayah Kota Makassar tengah menerapkan sertipikat elektronik (untuk selanjutnya disebut sertipikat-el), di

¹¹ Mertokusumo Sudikno, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, Hal. 76.

¹² *Ibid*

¹³ Wawancara dengan narasumber M. Syukur, *Kepala Pertanahan Kota Makassar* pada tanggal 23 Juli 2024

mana hal tersebut menurut penulis terdapat beberapa kekurangan dalam penerapannya. Antara lain adalah dalam sertipikat-el tidak tercantum secara lengkap mengenai riwayat tanah pada sertipikat tersebut, pemberlakuan sertipikat-el juga tidak memperhatikan harmonisasi aturan dengan format Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (untuk selanjutnya disebut PPAT) yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut Perka BPN 8/2012) dan kurangnya sosialisasi mengenai penerapan sertipikat-el pada instansi dan pihak terkait.

Pendaftaran tanah di Indonesia menjadi sangat penting, mengingat sistem publisitas negatif bertendensi positif mengharuskan apabila terdapat pendaftaran hak, penciptaan hak baru dari perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, juga harus dibarengi dengan pendaftaran akta.

Pemberlakuan sertipikat-el juga harus tetap memperhatikan asas publisitas karena setiap fakta hukum yang terjadi pada suatu bidang tanah harus segera dicatat pada buku tanah atau sedapat mungkin di catat pada sertipikatnya untuk memenuhi asas publisitas. Namun sertipikat-el dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak karena pada sertipikat-el tidak terdapat riwayat tanah dan para pihak juga tidak memiliki akses untuk mengecek riwayat tanah tersebut.

Hal tersebut tentu berbeda pada saat berlakunya sertipikat analog yang sesuai dengan format akta PPAT yang dalam sertipikat analog terdapat riwayat tanah yang lengkap dan dalam prakteknya hal ini bisa menimbulkan ketidakpastian hukum. Berdasarkan hal di atas, maka diperlukan penelitian lebih jauh mengenai ***“Tinjauan Hukum Terkait Asas Publisitas Pada Sertipikat Elektronik”***

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kesesuaian Sertipikat Tanah Elektronik Terkait Dengan Asas Publisitas Dalam Penerbitan Sertipikat Dan Sistem Pendaftaran Tanah ?
2. Bagaimana Kepastian Hukum Terhadap Sertipikat Elektronik ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan yang hendak dicapai dari penelitian ini diantaranya :

1. Untuk Menganalisis Asas Publisitas Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Pada Sertipikat Elektronik.
2. Untuk Menganalisis Kepastian Hukum Terhadap Sertipikat Elektronik.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. 4. 1 Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan berupa kerangka konseptual maupun pemahaman dari para akademisi kepada semua pihak yang berkaitan dengan pembentukan dan perkembangan ilmu hukum dan perundang-undangan tentang sertipikat elektronik.

1. 4. 2 Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi kementerian ATR/BPN untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan, serta para praktisi hukum seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Advokat dan berbagai profesi lain yang berkaitan dengan penerapan sertipikat elektronik.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Pada prinsipnya setiap penelitian harus memuat substansi yang bersifat kebaruan dan lebih menekankan pada isu hukum yang berorientasi pada perspektif hukum yang baru. Untuk maksud tersebut maka setiap penulisan atau penelitian sudah semestinya mengandung orisinalitas guna menghindari terjadinya plagiasi.

Pada penelitian ini merupakan topik penelitian yang baru, karena penelitian dari beberapa peneliti secara substansial memiliki perbedaan fundamental dengan penelitian ini. Adapun penelitian sebelumnya yang memiliki kemiripan dengan topik penelitian ini, antara lain :

1. *Tesis yang ditulis oleh MASHITA AMALIA RAZAK, (Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)*

Tahun 2020, dengan judul “Efektivitas Pemetaan Sertipikat Secara Digital (Plotting) Dalam Memberikan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah”. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana implementasi kebijakan pemetaan sertipikat secara digital (Plotting) dalam memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah ?
- b. Bagaimana kepastian hukum sertipikat hak atas tanah yang telah dilakukan pemetaan sertipikat secara digital (Plotting) dalam memberikan perlindungan hukum kepada hak atas tanahnya ?

Perbedaan yang paling mendasar pada tesis tersebut dengan penelitian yang peneliti lakukan yaitu mengenai efektivitas pemetaan sertipikat secara digital untuk mengetahui sejauh mana pemetaan sertipikat memberikan kepastian hukum. Sedangkan penelitian yang peneliti lakukan adalah asas publisitas pada sertipikat elektronik.

2. *Tesis yang ditulis oleh M. ILHAM DWI PUTRANTO, (Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas SRIWIJAYA) Tahun 2022, dengan judul “URGENSI PENERAPAN SERTIPIKAT TANAH SECARA ELEKTRONIK PADA BADAN PERTANAHAN NASIONAL”.* Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apa Urgensi Penerapan Sertipikat Secara Elektronik Pada Badan Pertanahan Nasional ?