



Efektivitas Pendaftaran Tanah Sertipikat Elektronik Aset Pemerintah

Satriyo Ardi Kartono¹, Bha'iq Roza Rakhmatullah²

¹ Kantor Pertanahan Kabupaten Tulang Bawang

² Universitas Pancasakti Tegal

E-mail Korespondensi: satriyo.akartono@atrbpn.go.id

Abstract

Along with the times in the current era of the industrial revolution 4.0, technology has provided enormous benefits for human life. The Government of the Republic of Indonesia through Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional utilizes technological advances in land registration by converting analog land rights certificates into electronic ones, as a pilot project or trial implementation of electronic certificates carried out on government agency assets. With the change of land rights certificates to electronic, of course, there are differences in procedures in land rights certificates between analog and electronic certificates. The method used in this research is a normative juridical approach method, with research specifications that are descriptive analytical, namely to provide a detailed, systematic and comprehensive picture of all matters related to land registration electronic certificates of government agency assets. The results of this study give the conclusion that the implementation of land registration for the first time electronic certificates of government assets follow the regulations of the laws and the General Bases of Good Governance. In order for land registration to be implemented for the first time electronically, government assets can be effectively based on three elements of the legal system: legal structure, legal substance and legal culture.

Keywords: land registration, electronic land registration, electronic certificate

Abstrak

Seiring dengan perkembangan zaman di era revolusi industri 4.0 saat ini, teknologi telah memberikan manfaat yang sangat besar bagi kehidupan manusia. Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memanfaatkan kemajuan teknologi dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali dengan mengubah sertipikat hak atas tanah konvensional/analog menjadi elektronik, sebagai *pilot project* atau uji coba pelaksanaan sertipikat elektronik dilakukan terhadap aset pemerintah. Dengan adanya perubahan sertipikat hak atas tanah menjadi elektronik, tentu terdapat perbedaan prosedur dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah antara sertipikat konvensional/analog dengan elektronik. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis implementasi dan efektivitas pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah. Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana implementasi dan efektivitas pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, dengan spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berkaitan dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah. Hasil penelitian ini memberikan kesimpulan bahwa implementasi pendaftaran tanah untuk pertama kali sertipikat elektronik aset pemerintah mengikuti peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Sedangkan agar pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali elektronik aset pemerintah dapat efektif didasarkan pada tiga elemen dari sistem hukum yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Kata kunci: pendaftaran tanah, pendaftaran tanah elektronik, sertipikat elektronik

I. Pendahuluan

Tanah merupakan kebutuhan pokok manusia yang sangat esensial dalam keberadaan suatu masyarakat, khususnya bagi masyarakat Indonesia yang merupakan peradaban agraris yang sangat erat kaitannya dengan tanah dalam rangka memenuhi kebutuhannya. Hubungan manusia dengan tanah tidak dapat dipisahkan, manusia tanpa adanya tanah tidak mungkin dapat melangsungkan kehidupan bermasyarakat. Keniscayaan dan kebutuhan memiliki tanah

sudah tertanam sedemikian mendalam dalam lintasan sejarah kehidupan manusia, dari tanah mengalir semangat harga diri, kemakmuran, kekuasaan, dan kesakralan.¹ Dengan demikian, apabila hak-hak penguasaan atas tanah beralih kepada pihak lain, bukan saja akan menyebabkan kehilangan sumber kehidupan, melainkan pula akan mempunyai dampak terhadap nilai-nilai sosial maupun identitas budaya masyarakat yang bersangkutan.²

Sehubungan dengan adanya hubungan kodrat antara manusia dengan tanah, orang mencari alasan, mencari sesuatu hal yang khusus, yang dilekatkan pada seseorang sehingga dia terhadap tanahnya mempunyai kedudukan lain yang khusus jika dibandingkan dengan manusia-manusia lainnya.³ Oleh karena itu, hal-hal yang berhubungan dengan tanah menjadi wewenang Negara untuk menentukan dan mengatur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah sehingga subjek hak mendapatkan manfaat dalam meningkatkan kesejahteraannya. 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-hak penguasaan yang lain atas tanah. Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat diberikan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra (Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota), masyarakat hukum adat, badan otorita, perusahaan negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.⁴

Seiring dengan perkembangan zaman di era revolusi industri 4.0 saat ini, teknologi telah memberikan manfaat yang sangat besar bagi kehidupan manusia. Teknologi dan manusia merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, saat ini teknologi seolah sudah menjadi kebutuhan primer manusia karena teknologi sudah masuk ke dalam setiap lini kehidupan manusia. Teknologi mengalami perkembangan yang pesat dalam waktu yang singkat sehingga membuat manusia tidak dapat lepas dari teknologi, khususnya handphone. Dengan bantuan handphone dan internet, setiap orang dapat mencari informasi yang belum diketahui, bahkan setiap orang dapat melakukan transaksi tanpa bertatap muka. Hal tersebut yang membuat Pemerintah tidak ingin ketinggalan dalam memberikan layanan publik yang berkualitas kepada masyarakat.

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting, selain karena sebagai bentuk kepastian dan perlindungan hukum dari pemerintah, juga bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi, mencegah terjadinya konflik dan sengketa pertanahan, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Untuk mewujudkan Indonesia Emas Tahun 2045, Pemerintah terus berupaya untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut dilakukan demi kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan sehingga terciptanya kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan bidang tanah di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdaftar dan terpetakan selain untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak

¹ Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*. (Malang: Setara Press. 2018), 2.

² Nia Kurniati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Refika Aditama, 2016), 2.

³ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), 205.

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 81.

atas tanah, juga bertujuan untuk meningkatkan *Indeks Ease of Doing Business (EoDB)* atau kemudahan berusaha bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pendaftaran tanah di Indonesia selama tujuh tahun terakhir sudah cukup maksimal, jumlah bidang tanah yang sudah terdaftar sampai tahun 2023 sejumlah $\pm 107,1$ juta dari total ± 126 juta bidang tanah Indonesia, artinya terdapat $\pm 18,9$ juta bidang tanah atau $\pm 15\%$ yang belum terdaftar. Salah satu fokus pemerintah saat ini yaitu mendaftarkan/mensertifikatkan seluruh bidang tanah aset Pemerintah. Dewasa ini, pendaftaran tanah yang dijalankan di berbagai Kantor Pertanahan maupun Kantor Wilayah masih secara konvensional/analog dengan berbagai konsekuensinya seperti kehilangan dan kerusakan buku tanah. Guna mengantisipasi hal tersebut, Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memanfaatkan kemajuan teknologi dalam pendaftaran tanah dengan mengubah sertipikat hak atas tanah konvensional/analog menjadi elektronik, sebagai *pilot project* atau uji coba pelaksanaan sertipikat elektronik dilakukan terhadap aset pemerintah.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah membuat *Roadmap* transformasi digital (modernisasi pelayanan pertanahan), yaitu dimulai dari tahun 2019 dengan melakukan era transformasi, seperti milestone HT Elektronik (pembebanan, peralihan, perubahan nama, hapus/roya), informasi pertanahan elektronik (pengecekan, SKPT, ZNT) dan digitalisasi dokumen; di tahun 2020 layanan elektronik seperti HT Elektronik dan informasi pertanahan elektronik mulai berlaku secara nasional; di tahun 2021 dan 2022 HT Elektronik dan informasi pertanahan elektronik semakin dikembangkan; di tahun 2023 penerapan buku tanah elektronik dan sebagai *pilot project* atau uji coba dilakukan terhadap bidang-bidang tanah Instansi Pemerintah, uji coba layanan peralihan hak secara elektronik (jual beli) dan persiapan Akta PPAT elektronik; di tahun 2024 penerapan layanan pemeliharaan data pendaftaran tanah secara elektronik 70%; dan di tahun 2025 layanan pemeliharaan data pendaftaran tanah elektronik secara penuh 100%.

Hal ini merupakan salah satu wujud kemajuan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang memenuhi asas keterbukaan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan dalam rangka pelayanan publik. Dengan memanfaatkan teknologi informasi maka pelayanan secara elektronik akan menjadi lebih efektif dan efisien. Dengan adanya perubahan sertipikat hak atas tanah menjadi elektronik, tentu terdapat perbedaan prosedur dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah antara sertipikat konvensional/analog dengan elektronik. Sertipikat elektronik yang memiliki beberapa kelebihan, juga memiliki kekurangan yang perlu dipertimbangkan, dan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah tentu mengalami kendala dan hambatan yang dihadapi.

Penelitian ini merupakan penelitian yang orisinal/asli dan memiliki banyak perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian sebelumnya yang membahas mengenai pendaftaran tanah secara elektronik, antara lain penelitian dengan judul “efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen (Nabila, 2022)”, “kepastian hukum terhadap penerapan sertipikat elektronik sebagai bukti penguasaan hak atas tanah di Indonesia (Nafan, 2022)” dan “jaminan kepastian hukum konversi sertipikat menjadi elektronik serta perlindungannya sebagai alat pembuktian (Faris, 2022)”. Penelitian-penelitian sebelumnya tersebut membahas dan menganalisis mengenai pendaftaran elektronik di kantor pertanahan yang belum memiliki dokumen elektronik, serta menganalisis mengenai kepastian hukum sertipikat elektronik. Sedangkan penelitian ini akan membahas dan menganalisis secara menyeluruh dan komprehensif mengenai efektivitas pendaftaran tanah secara elektronik aset pemerintah.

II. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana implementasi pendaftaran tanah sertipikat elektronik aset pemerintah?
2. Bagaimana efektivitas pendaftaran tanah sertipikat elektronik aset pemerintah?

III. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Spesifikasi dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berkaitan dengan pendaftaran tanah sertipikat elektronik aset pemerintah. Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder seperti naskah-naskah, hasil penelitian, jurnal hukum, dan lain sebagainya.

IV. Hasil dan Pembahasan

1. Implementasi Pendaftaran Tanah Sertipikat Elektronik Aset Pemerintah

Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memanfaatkan kemajuan teknologi dalam melakukan pelayanan pertanahan, yaitu hak tanggungan elektronik dan layanan informasi elektronik seperti pengecekan, Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) dan informasi nilai tanah elektronik. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional terus mengembangkan layanan elektronik, yaitu pendaftaran tanah secara elektronik dengan mengubah sertipikat hak atas tanah yang sebelumnya berbentuk konvensional/analog menjadi elektronik, sebagai *pilot project* atau uji coba pelaksanaan sertipikat elektronik dilakukan terhadap aset pemerintah.

Permasalahan pertanahan yang seringkali terjadi di masyarakat antara lain, yaitu tidak adanya pemerataan dalam pemilikan dan atau penguasaan tanah, adanya penguasaan tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, dan banyaknya sengketa batas.⁵ Salah satu upaya pemerintah dalam meminimalisir permasalahan tersebut, yaitu dengan melakukan sertifikasi tanah aset pemerintah sebagai bentuk upaya dalam pengamanan aset negara. Aset negara perlu diselamatkan dan ditertibkan agar tidak hilang dan dimainkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab atau mafia tanah.

Tujuan pendaftaran tanah untuk pertama kali terhadap aset pemerintah tentunya memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak dalam hal ini Instansi Pemerintah yang mengelola tanah agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkannya. Dengan suatu bidang tanah pemerintah telah bersertipikat, akan membuat bidang tanah tersebut dimanfaatkan dan dipergunakan secara optimal, tentu dapat meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi pendaftaran tanah antara lain, yaitu fungsi administratif dan fungsi konstitutif. Fungsi administratif yaitu pendaftaran tanah semata-mata hanya untuk memperoleh tanda bukti hak

⁵ Sri Hajati, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, (Surabaya: Airlangga University Press. 2018), 2-3.

yang apabila tidak dilakukan tidak berakibat batal demi hukum atau batalnya hak tersebut demi hukum. Sedangkan fungsi konstitutif yaitu pendaftaran merupakan syarat mutlak lahirnya atau terjadinya hak, tanpa dilakukan pendaftaran tanah maka hak tersebut tidak pernah ada. Kedua fungsi tersebut sangat penting dalam suatu proses pendaftaran tanah.⁶

Definisi Sertipikat elektronik (Sertipikat-el) berdasarkan Pasal 1 Angka 8 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik jo. Pasal 1 Angka 9 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik yang data fisik dan data yuridisnya telah tersimpan dalam Buku Tanah Elektronik (BT-el). Sertipikat elektronik dapat diterbitkan dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik tetap mengikuti ketentuan pendaftaran tanah secara umum (*lex generalis*), seperti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Namun, dikarenakan surat tanda bukti hak yang diberikan kepada pemegang hak merupakan sertipikat elektronik, maka terdapat ketentuan khusus (*lex specialis*) dalam pelaksanaannya, yaitu mengikuti Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Pengajuan permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah dapat dilakukan melalui sistem elektronik dan loket pertanahan. Permohonan melalui sistem elektronik diajukan pemohon dengan cara mengisi formulir permohonan dan mengunggah seluruh kelengkapan dokumen persyaratan pada aplikasi Mitra Kerja ATR/BPN, yang sebelumnya pemohon harus mendaftarkan akun pertanahan terlebih dahulu dan diverifikasi oleh Kementerian ATR/BPN untuk Pemerintah Pusat, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional untuk Pemerintah Provinsi, dan Kantor Pertanahan untuk Pemerintah Kabupaten/Kota. Setelah pemohon mengajukan permohonan melalui sistem elektronik, kemudian dokumen persyaratan tersebut diserahkan ke loket pertanahan pada Kantor Pertanahan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik terhadap tanah aset pemerintah dilakukan dengan mengikuti tahapan prosedur sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, yaitu :

a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Prinsip dasar pengukuran bidang tanah harus memenuhi kaidah teknis pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan, diketahui letak dan batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi titik batasnya di lapangan. Pengumpulan data fisik merupakan kegiatan pengukuran bidang tanah yang dilakukan oleh petugas ukur dan dapat dilaksanakan dengan cara terestrial, fotogrametik, satelit, atau metode lainnya.

Sebelum dilaksanakan pengukuran suatu bidang tanah, terlebih dahulu pemegang hak atas tanah harus memasang tanda batas pada titik-titik sudut batas serta harus ada penetapan

⁶ Eli Wuria Dewi, *Mudahnya Mengurus Sertifikat Tanah Dan Segala Perizinannya*, (Yogyakarta: Buku Pintar, 2014), 50.

batasnya dengan disaksikan oleh tetangga berbatasan⁷ (*contradictoire delimitatie*) dan dituangkan dalam surat pernyataan pemasangan tanda batas dan persetujuan pemilik berbatasan. Kemudian petugas ukur melakukan persiapan dengan membuat peta kerja, melakukan telaah, analisis risiko dan rencana mitigasi terhadap bidang tanah yang akan diukur terhadap potensi masalah yang ditimbulkan, antara lain sengketa batas, tumpang tindih, dan masalah lainnya.

Pada saat petugas ukur ke lapangan, pemohon diwajibkan untuk menunjukkan batas bidang tanah yang dimohon kepada petugas ukur, kemudian petugas ukur melakukan penetapan batas berdasarkan surat pernyataan pemasangan tanda batas dan persetujuan pemilik berbatasan dan dilakukan pengukuran terhadap bidang tanah yang dimohon. Setelah dilakukan pengukuran terhadap suatu bidang tanah, petugas ukur melakukan pengolahan data fisik, yaitu dengan memasukkan data hasil pengukuran ke dalam peta kerja untuk mengetahui apakah bidang tanah yang telah diukur terdapat tumpang tindih (*overlap*) dengan bidang tanah lainnya. Apabila bidang tanah tersebut tidak terdapat tumpang tindih (*overlap*), kemudian dilakukan pemetaan ke dalam peta pendaftaran dalam Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan, dan bila diperlukan melakukan penataan dan perbaikan pada peta pendaftaran.

Setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diberi Nomor Identifikasi Bidang (NIB) yang dicantumkan dalam Peta Bidang Tanah. Hasil dari kegiatan pemetaan bidang tanah pada Peta Pendaftaran dituangkan menjadi surat ukur elektronik dalam bentuk Blok Data dan disahkan dengan Tanda Tangan Elektronik oleh pejabat yang berwenang, dalam hal ini Kepala Seksi Survei dan Pemetaan.

b. Penelitian data yuridis

Panitia A mempunyai tugas untuk mengadakan penelitian dan pengkajian mengenai status tanah, riwayat tanah dan hubungan hukum antara tanah yang dimohon dengan pemohon serta kepentingan lainnya yang berkaitan dengan tanah, dan mengadakan penelitian dan peninjauan fisik atas tanah yang dimohon mengenai penguasaan, penggunaan/keadaan tanah serta batas bidang tanah yang dimohon dan/atau sekaligus mengadakan sidang.

Setelah Panitia A melakukan pemeriksaan tanah dan sidang panitia serta secara tegas menyatakan setuju mengenai diberikannya Hak Pakai, kemudian hasil pemeriksaan tanah tersebut dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan Lapang dan Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah A yang dapat diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik dengan disahkan Tanda Tangan Elektronik, namun apabila belum dapat diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik maka dilakukan pemindaian atau scan terhadap dokumen cetak hasil kegiatan penelitian data yuridis dan diunggah ke dalam sistem elektronik serta menjadi satu kesatuan warkah pendaftaran tanah.

Setelah pemeriksaan tanah dilakukan, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Keputusan Pemberian Hak Pakai selama dipergunakan atas tanah yang dimohon. Keputusan Pemberian Hak Pakai ini tidak diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik, namun dilakukan pemindaian atau scan terhadap dokumen tersebut dan diunggah ke dalam sistem elektronik.

c. Pembukuan hak dan penerbitan sertipikat-el

Kegiatan pembukuan hak dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk, yaitu Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran dengan memeriksa kesesuaian data yuridis dan mengutip letak bidang tanah pada Peta Pendaftaran melalui sistem elektronik. Kegiatan pembukuan hak tersebut menghasilkan Buku Tanah Elektronik (BT-el) yang pengesahannya dilakukan sekaligus

⁷ Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, (Jakarta: Prenadamedia, 2018), 67.

pada Sertipikat-el yang diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik dan disahkan dengan Tanda Tangan Elektronik oleh pejabat yang berwenang, yaitu kepala kantor pertanahan.

Sertipikat-el diberikan kepada pemegang hak melalui sistem elektronik, yaitu melalui website Mitra Kerja ATR/BPN dengan menggunakan akun pertanahan yang telah didaftar sebelumnya. Pemegang hak dapat mencetak Sertipikat-el secara mandiri dengan mengakses sistem elektronik Mitra Kerja ATR/BPN yang telah dilengkapi dengan quick respon code (QR Code) untuk memastikan keaslian dan menampilkan status dari Sertipikat-el. Namun, pemegang hak juga dapat meminta salinan resmi Sertipikat-el yang dicetak menggunakan kertas dengan spesifikasi khusus.

Tabel 1. Perbedaan mekanisme atau prosedur pendaftaran tanah aset pemerintah

No	Kegiatan	Konvensional	Elektronik
1	Pengumpulan dan pengolahan data fisik	data fisik belum elektronik	Data fisik berupa dokumen elektronik
2	Penelitian data yuridis	belum dokumen elektronik	belum dokumen elektronik, namun hasil penelitian di upload pada sistem elektronik
3	Penerbitan SK Pemberian	belum dokumen elektronik	belum dokumen elektronik, namun SK di upload pada sistem elektronik
4	Pembukuan hak dan penerbitan sertipikat	BT dan sertipikat dicetak secara konvensional Diserahkan	BT dan sertipikat sudah elektronik
5	Penyerahan sertipikat	langsung kepada pemegang hak/ kuasanya	Pemegang hak dapat mengunduh sertipikat-el pada sistem elektronik (Website Mitra Kerja)

Mekanisme atau prosedur dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah tidak terdapat perbedaan yang signifikan dengan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara konvensional/analog. Dalam pelaksanaannya tetap mengikuti mekanisme atau prosedur sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, perbedaannya terdapat pada beberapa dokumen yang sebelumnya konvensional, sekarang menjadi berbentuk dokumen elektronik yang disahkan dengan tanda tangan elektronik oleh pejabat yang berwenang, seperti pada surat ukur, buku tanah dan sertipikat elektronik, serta pada tahapan penyerahan sertipikat yang sebelumnya dilakukan penyerahan secara langsung dari loket pertanahan kepada pemegang hak, dengan sertipikat elektronik dapat dicetak secara mandiri melalui sistem elektronik Mitra Kerja ATR/BPN.

Pelaksanaan *pilot project* atau uji coba pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah tentu mengalami kendala dan hambatan. Adapun kendala dan hambatan tersebut, yaitu:

- a. Sumber daya manusia kurang menguasai/memahami
Aparatur Sipil Negara sebagai pelaksana belum sepenuhnya memahami peraturan perundang-undangan terkait sertipikat elektronik dan belum memahami teknis penggunaan teknologi/aplikasi. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan pemahaman peraturan dan teknologi/aplikasi melalui kegiatan sosialisasi atau bimbingan teknis.

- b. Sulitnya melakukan pendaftaran akun pertanahan
Untuk dapat melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah, pemohon harus mendaftarkan akun pertanahan dan diverifikasi terlebih dahulu. Untuk pendaftaran akun pertanahan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi dapat dilakukan dengan mudah, namun untuk Instansi Pemerintah Pusat terkesan sulit karena satuan kerja di daerah harus koordinasi ke kantor pusat terkait pembuatan akun pertanahan di daerah, dan belum semua Instansi Pemerintah memahami cara membuat akun pertanahan pada satuan kerja di daerah. Oleh karena itu, perlu adanya sosialisasi kepada mitra kerja agar pendaftaran akun pemerintah dapat berjalan lancar tanpa hambatan.
- c. Sistem elektronik/aplikasi gangguan
Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah mengalami kendala seperti gangguan atau error sistem elektronik/aplikasi. Pada saat ini memang sedang dalam uji coba sehingga wajar apabila sering terjadi gangguan pada sistem elektronik/aplikasi. Namun, setelah uji coba selesai dan mulai diterapkan pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik di Indonesia diharapkan sudah tidak ada lagi gangguan atau perbaikan pada sistem elektronik/aplikasi.

Hambatan dan kendala tersebut tentu dapat diselesaikan agar pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah dapat berjalan dengan baik.

2. Efektivitas Pendaftaran Tanah Sertipikat Elektronik Aset Pemerintah

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah merupakan salah satu hal yang sangat menentukan kekuatan hukum bukti hak atas tanah yang dihasilkannya.⁸ Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menggunakan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif.⁹ Sistem publikasi tersebut artinya bahwa sistem pendaftaran tanah dilakukan dengan menggunakan sistem pendaftaran hak (sistem Torrens/registration of title), namun sistem publikasinya belum dapat positif murni. Hal tersebut karena sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional merupakan alat pembuktian hak yang kuat, bukan alat pembuktian mutlak. Apabila di kemudian hari dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain bahwa keterangan yang terdapat dalam sertipikat hak atas tanah tidak benar, maka sertipikat hak atas tanah tersebut dapat dibatalkan oleh Putusan Hakim yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik yang saat ini telah berjalan sebagai *pilot project* atau uji coba yaitu dilakukan terhadap tanah aset pemerintah. Adapun kelebihan sertipikat elektronik, yaitu :

- a. Memberikan keamanan data karena sertipikat elektronik dijaga keamanannya sesuai dengan spesifikasi khusus sehingga semua proses dilakukan berdasarkan analisa risiko yang dilengkapi lapisan keamanan tambahan dan dipastikan yang dapat mengakses hanya pemilik/pemegang hak;
- b. Meminimalisir gratifikasi dengan mengurangi pertemuan/tatap muka antara petugas dengan pemohon;
- c. Memangkas birokrasi sehingga proses pendaftaran tanah secara elektronik menjadi lebih cepat;

⁸ Arifin Rudiyanto, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2016), 12.

⁹ *Ibid*, 14.

- d. Sertipikat elektronik diterbitkan berdasarkan prosedur yang ketat sehingga pelaksanaannya dilakukan dengan penuh kehati-hatian dan akan memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak;
- e. Sertipikat elektronik dapat dicetak kapanpun oleh pemegang hak melalui sistem elektronik sehingga menghindari risiko kehilangan dan kerusakan seperti karena kebakaran dan banjir.

Sedangkan kekurangan sertipikat elektronik, yaitu tidak semua Warga Negara Indonesia memiliki *handphone* dan memahami literasi digital sehingga pemegang hak tidak dapat mengakses sistem elektronik.

Permasalahan utama dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali, baik secara konvensional maupun elektronik adalah mengenai pemetaan bidang-bidang tanah ke dalam peta pendaftaran (*database*). Masih banyak terdapat bidang-bidang tanah dari sertipikat lama yang belum dilakukan migrasi data ke dalam peta pendaftaran (*database*) dan banyak juga yang tidak dapat dilakukan migrasi data karena data fisik sertipikat hak atas tanah sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi eksisting saat ini. Oleh karena itu, pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah harus dilakukan dengan ketelitian dan kecermatan dalam pelaksanaannya agar terhindar dari tumpang tindih (*overlap*) dengan bidang tanah lainnya.

Pelaksanaan Pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah agar dapat efektif, menurut Lawrence M. Friedman didasarkan pada tiga elemen utama dari sistem hukum, yaitu :

a. Struktur Hukum (Legal Structure)

Struktur Hukum (Legal Structure) yaitu berkaitan dengan subjek hukum, yaitu badan/lembaga hukum, termasuk perorangan (*person*) yang terdapat pada badan/lembaga tersebut yang diberikan wewenang untuk melaksanakan substansi hukum (*legal substance*). Struktur hukum yang diberikan wewenang untuk melaksanakan pendaftaran tanah adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/ pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Aparatur Sipil Negara yang bekerja pada instansi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional harus memiliki sikap profesionalitas dan integritas. Dengan ASN yang profesional dan berintegritas, maka pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah dapat berjalan baik dan efektif serta dapat memberikan kepastian hukum.

Tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, yang meliputi kepastian hukum atas objek bidang tanahnya, subjek hak, dan kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya. Untuk menjamin kepastian objek bidang tanah diperlukan petugas ukur yang profesional dalam melakukan pengukuran dan pemetaan sehingga produk hasil ukur seperti Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur memiliki kualitas yang tinggi dan tidak tumpang tindih (*overlap*). Sedangkan untuk menjamin kepastian subjek hak diperlukan anggota panitia A yang profesional, cermat dan teliti dalam melakukan pemeriksaan tanah, penelitian tanah hingga penerbitan sertipikat hak atas tanah. Oleh karena itu, perlu dilakukan peningkatan pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan dan teknologi karena prosedur pendaftaran tanah

secara elektronik tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan dan teknologi yang modern dan canggih.

b. Substansi Hukum (Legal Substance)

Substansi Hukum (Legal Substance) yaitu berkaitan dengan aturan yang berlaku dalam suatu negara. Dengan menggunakan konsep Stufenbau (lapisan-lapisan aturan), Hans Kelsen mengkonstruksikan pemikiran tentang tertib yuridis yang ditentukan dengan jenjang-jenjang perundang-undangan. Seluruh sistem perundang-undangan mempunyai suatu struktur piramida, yaitu mulai dari yang abstrak seperti grandnurm sampai yang konkret seperti undang-undang. Jika dihubungkan dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, grandnurm dari sumber hukum di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945, kemudian terdapat peraturan yang lebih konkret seperti Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Para ahli hukum Romawi sudah merumuskan prinsip-prinsip yang berkaitan dengan grandnurm, yaitu :

- 1) Prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu hukum (aturan) yang lebih tinggi mengesampingkan hukum (aturan) yang lebih rendah;
- 2) Prinsip *lex posterior derogat legi priori*, yaitu hukum (aturan) yang berlaku kemudian mengesampingkan hukum (aturan) yang berlaku lebih dulu;
- 3) Prinsip *lex specialis derogat legi generali*, yaitu hukum (aturan) yang berlaku khusus mengesampingkan hukum (aturan) yang berlaku umum.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Peraturan perundang-undangan tersebut tidak saling bertentangan dan selaras satu sama lain sehingga tidak melanggar tiga prinsip tersebut. Namun, dalam rangka menuju ke arah sistem pendaftaran positif, perlu dilakukan penguatan kelembagaan antara lain memberikan kewenangan dalam melakukan kebenaran materiil terhadap alas hak atau bukti kepemilikan tanah dan terdapatnya lembaga peradilan khusus pertanahan.

c. Budaya Hukum (Legal Culture)

Budaya Hukum (Legal Culture) yaitu berkaitan dengan sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya Hukum (Legal Culture) didasarkan pada bagian-bagian yang ada pada kultur umum, yaitu adat kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan-kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dan dengan cara-cara tertentu. Gagasan dasarnya yaitu bahwa nilai-nilai dan sikap-sikap ketika diterjemahkan menjadi tuntutan akan menghidupkan mesin sistem hukum itu menjadi bergerak atau sebaliknya akan menghentikannya di tengah jalan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah tidak hanya harus didukung oleh struktur hukum (legal structure) dan substansi hukum (legal substance) saja, namun dibutuhkan budaya hukum (legal culture) yang baik dari mitra kerja seperti pemerintah daerah, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Budaya hukum (legal culture) yang dimaksud adalah kesadaran hukum mitra kerja akan pentingnya pendaftaran tanah dan memahami prosedur pendaftaran tanah sehingga pelaksanaannya akan menjadi lebih mudah dan lebih baik. Partisipasi dari mitra kerja merupakan salah satu faktor yang menentukan bagi suksesnya pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah.

Pendaftaran Tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah agar menjadi efektif dan memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak, selain harus didasarkan pada tiga elemen utama dari sistem hukum, juga harus dilandasi dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, yaitu asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, pelayanan yang baik. Pasal 52 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa "Keputusan TUN dapat dinyatakan sah, apabila dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan AUPB". Dengan demikian, pelaksanaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dijadikan sebagai salah satu syarat sahnya keputusan TUN sehingga dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah harus memahami dan mematuhi prinsip-prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

V. Kesimpulan

Mekanisme atau prosedur dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah dilakukan dengan tahapan pengumpulan dan pengolahan data fisik, penelitian data yuridis, dan pembukuan hak serta penerbitan sertipikat elektronik. Dalam pelaksanaannya tetap mengikuti mekanisme atau prosedur sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, perbedaannya terdapat pada beberapa dokumen yang sebelumnya konvensional, sekarang menjadi berbentuk dokumen elektronik yang disahkan dengan tanda tangan elektronik oleh pejabat yang berwenang, seperti pada surat ukur, buku tanah dan sertipikat elektronik, serta pada tahapan penyerahan sertipikat yang sebelumnya dilakukan penyerahan secara langsung dari loket pertanahan kepada pemegang hak, dengan sertipikat elektronik dapat dicetak secara mandiri melalui sistem elektronik Mitra Kerja ATR/BPN.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah harus didasarkan pada tiga elemen utama dari sistem hukum, yaitu Struktur Hukum (Legal Structure) yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran tanah, Substansi Hukum (Legal Substance) yaitu Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik yang saling selaras dan tidak saling bertentangan satu dengan lainnya, dan Budaya Hukum (Legal Culture) yaitu Partisipasi dari mitra kerja merupakan salah satu faktor yang menentukan bagi suksesnya pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik aset pemerintah. Ketiga elemen tersebut bersifat kumulatif

dan harus saling melengkapi demi terwujudnya pendaftaran tanah secara elektronik yang efektif dan memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak.

Daftar Pustaka

- Dahani, Nabila Chyntia, *Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen*, Semarang: Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung, 2022.
- Dewi, Eli Wurua, *Mudahnya Mengurus Sertifikat Tanah Dan Segala Perizinannya*, Yogyakarta: Buku Pintar, 2014.
- Faris Faza Ghaniyyu, Yani Pujiwati, Betty Rubiati, "Jaminan Kepastian Hukum Konversi Sertipikat Menjadi Elektronik Serta Perlindungannya Sebagai Alat Pembuktian", *Jurnal USM Law Review* 5, No. 1 (2022): 172-187.
- Hajati, Sri, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2018.
- Ismail, Nurhasan *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press, 2018.
- Kurniati, Nia *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*, Bandung: Refika Aditama, 2016.
- Muhd Nafan, "Kepastian Hukum Terhadap Penerapan Sertipikat Elektronik Sebagai Bukti Penguasaan Hak Atas Tanah di Indonesia", *Jurnal Pendidikan Tambusai* 6, No. 1 (2022): 3342-3355.
- Notonagoro *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Rudiyanto, Arifin, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2016.
- Santoso, Urip *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.
- Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Jakarta: Prenadamedia, 2018.