

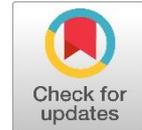


Implementasi Sertifikat Elektronik Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia

Nur Hidayani Alimuddin

Fakultas Hukum Universitas Sembilanbelas November Kolaka, Indonesia

E-mail: nurhidayaniafhusn@gmail.com



Dikirim: 17/03/2021

Direvisi: 25/06/2021

Dipublikasi: 07/10/2021

Info Artikel

Keywords:
Electronic Certificate;
Land Rights; Legal
Certainty.

Kata Kunci:
Sertipikat-el; Hak
Atas Tanah;
Kepastian Hukum.

DOI:

Abstract

The occurrence of falsification of land certificates, multiple land certificates or overlapping land certificates and the rampant land mafia are the causes of various land disputes which will ultimately harm the citizen. This means that land rights certificates no longer provide legal certainty for the citizen. So basically the government does need a new legal breakthrough by the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 1 of 2021 concerning Electronic Certificates. The type of research used in this research is normative legal research (doctrinal legal research). The approach method in this study uses a statutory approach, an approach using legislation and regulations. The results of this study are the mechanism of the land registration system based on an electronic system will produce an output in the form of an electronic document in the form of an electronic certificate (e-certificate). The e-certificate will provide benefits to the citizen in the form of easy access to digital data and will be free from falsification of land certificates which are the basis for guaranteeing legal certainty for ownership of land rights.

Abstrak

Terjadinya pemalsuan sertifikat tanah, sertifikat tanah ganda atau sertifikat tanah tumpang tindih serta maraknya mafia tanah merupakan penyebab terjadinya berbagai sengketa tanah yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat. Hal ini berarti bahwa sertifikat hak atas tanah tidak lagi memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Sehingga pada dasarnya pemerintah memang membutuhkan suatu terobosan hukum yang baru, yakni melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*). Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Adapun hasil penelitian ini adalah Mekanisme sistem pendaftaran tanah dengan berbasis sistem elektronik akan menghasilkan luaran berupa dokumen elektronik yang berupa sertifikat elektronik (sertipikat-el). Sertipikat-el akan memberi manfaat pada masyarakat berupa kemudahan akses untuk mendapatkan data digital serta akan bebas dari pemalsuan sertifikat tanah yang merupakan landasan jaminan kepastian hukum

A. PENDAHULUAN

Hukum agraria dalam arti luas meliputi hak-hak penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam arti sempit hukum agraria di definisikan terbatas hanya pada permukaan tanah saja¹. Permukaan tanah inilah kemudian yang menjadi salah satu objek yang memiliki pengaturan cukup kompleks dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia, baik dari segi cara perolehannya, pengelolaannya sampai pada penyelesaian sengketa yang terkadang timbul dari kepemilikan hak atas tanah. Pengaturan mengenai kepemilikan hak atas tanah di Indonesia sudah di mulai sejak tahun 1960 melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Menurut konsepsi hukum tanah nasional, seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, sehingga semua tanah yang ada di dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).²

Proses terjadinya hak atas tanah berdasarkan aturan-aturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah untuk mencegah penyalahgunaan³. Salah satu hal mendasar yang diatur di dalam UUPA adalah terkait dengan jenis-jenis hak atas tanah dan bentuk kepemilikannya. Pasal 16 ayat (1) UUPA mengatur hak-hak atas tanah, diantaranya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka lahan dan memungut hasil hutan serta hak-hak lain selain hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang dan yang sifatnya sementara. Hak-hak tersebut dapat diperoleh melalui pewarisan, jual beli, tukar menukar, hibah dan lainnya. Perolehan hak diatas kemudian perlu didaftarkan di Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk memperoleh sertifikat yang merupakan jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah. Adapun mekanisme untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan data statistik Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) hingga saat ini telah terdapat 72.315.659 sertifikat tanah yang telah terdaftar dengan total luas 30.960.765 Ha, yang persebarannya terdiri atas hak milik sebanyak 66.011.341 sertifikat, hak guna usaha sebanyak 15.770 sertifikat, hak guna bangunan sebanyak 5.320.176 sertifikat, hak pakai sebanyak 800.246 sertifikat, hak pengelolaan sebanyak 5767 sertifikat dan tanah wakaf sebanyak 162.338 sertifikat⁴. Data tersebut membuktikan bahwa berbagai program pemerintah terkait dengan percepatan pendaftaran tanah nasional telah membuahkan hasil, baik melalui pendaftaran tanah secara sporadik maupun melalui program Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Meskipun demikian, pada kenyataannya sertifikat hak atas tanah yang merupakan hasil dari berbagai program pemerintah tersebut tidak dapat dipungkiri masih menyisahkan celah dari segi jaminan kepastian hukum

¹ Salle, A., Saleng, S., Pide, A.S.M., Patittingi, F., Nur, S.S., Lahae, K. (2011). *Bahan Ajar Hukum Agraria*. Makassar: ASPublishing, h. 7.

² Lawalata, S. H., Matuankotta, J. K., & Uktolseja, N. (2021). Konsinyasi/Penitipan Uang Sebagai Bentuk Ganti Rugi Atas Pengalihan Hak Tanah. *PAMALI: Pattimura Magister Law Review*, 1(1), 16-29.

³ Sappe, S., Latturete, A. I., & Uktolseja, N. (2021). Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa. *Batulis Civil Law Review*, 2(1), 78-92.

⁴ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Info Statistik Pendaftaran Tanah*. Tersedia pada <https://www.atrbpn.go.id/?menu=statistik>. (Diakses pada 6 Maret 2021).

yang berpotensi merugikan masyarakat.

Terjadinya pemalsuan sertifikat tanah, sertifikat tanah ganda atau sertifikat tanah tumpang tindih serta maraknya mafia tanah merupakan penyebab terjadinya berbagai sengketa tanah yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat. Hal ini berarti bahwa sertifikat hak atas tanah tidak lagi memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Sehingga pada dasarnya pemerintah memang membutuhkan suatu terobosan hukum yang baru, yang mampu mengimbangi perkembangan dinamika masyarakat yang semakin kompleks. Sebab jika terjadi perubahan dalam masyarakat maka keperluan hukum masyarakatpun menghendaki perubahan serta tambahan baik kaidah hukum positifnya maupun lembaga hukumnya⁵. Jika tidak demikian maka akan terjadi stagnansi hukum sebagaimana adagium yang dikenal bahwa hukum akan selalu tertinggal di belakang perkembangan zaman (*het recht hink achter de feiten aan*).

Sejalan dengan hal tersebut, pada tanggal 21 Januari 2021 Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) 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.

Adapun luaran dari pelayanan pertanahan berbasis elektronik tersebut berupa sertipikat elektronik yang selanjutnya disebut sertipikat-*el*, sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 1 Angka 8 bahwa sertifikat ini merupakan sertifikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik. Luaran inilah kemudian yang diharapkan dapat menjadi basis data badan pertanahan untuk meminimalisir penyebab sengketa pertanahan sekaligus memperkuat legitimasi sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia. Sehingga yang akan menjadi objek kajian dari penulisan ini adalah implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik dan jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah melalui sertifikat elektronik. Kajian mengenai jaminan kepastian hukum dan kepemilikan hak atas tanah pada dasarnya telah banyak dikaji dalam berbagai literatur, namun yang menjadi pembeda dalam tulisan ini adalah penggunaan sertifikat elektronik yang merupakan suatu aturan baru yang diterbitkan oleh pemerintah.

B. METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*), yakni penelitian tentang hukum sebagai norma dan kenyataan (perilaku) atau sebagai sesuatu yang dicita-citakan dan sebagai realitas atau hukum yang hidup, bahkan disiplin hukum terkait jenis penelitian ini memiliki segi umum dan khusus⁶. Selain itu, sifat dari dogmatik hukum (ilmu tentang kaidah hukum dan ilmu tentang pengertian pokok dalam hukum) bersifat teoritis rasional sehingga model penalaran yang digunakan adalah logika deduktif. Adapun metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi⁷. Peneliti kemudian tidak hanya akan mengkaji bentuk peraturan perundang-

⁵ Yusra, D. (2013). Politik Hukum Hakim Dibalik Penemuan Hukum (*Rechtsvinding*) dan Penciptaan Hukum (*Rechtsschepping*) pada Era Reformasi dan Transformasi. *Lex Jurnalica*, 10(2), 63-71.

⁶ Sonata, D. L. (2014). Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 15-35.

⁷ Marzuki, P.M. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, h. 141.

undangannya, melainkan juga menelaah materi muatannya serta dasar ontologis lahirnya peraturan, landasan filosofis serta ratio legis dari peraturan tersebut.

Sumber bahan hukum penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan⁸, dimana rujukan yang digunakan dalam penelitian ini adalah UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik dan aturan terkait lainnya. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku teks dan jurnal ilmiah yang terkait dengan kajian penelitian ini serta bahan non hukum yang memiliki relevansi dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) yang didukung dengan metode wawancara terstruktur dengan narasumber yang memiliki kompetensi sesuai dengan objek kajian dalam penelitian ini. Adapun metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah teknik analisis data dengan logika deduktif, logika deduktif atau pengolahan bahan hukum dengan menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

C. PEMBAHASAN

1. Implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik

Pada hakikatnya pemberlakuan sistem pendaftaran tanah yang merupakan pangkal dari prosedur peroleh jaminan kepastian hak atas tanah memiliki perbedaan dari segi sistem di berbagai Negara. Pada Negara yang menganut sistem hukum *common law*, khususnya yang berada di yurisdiksi *Commonwealth of Nations* atau Negara-Negara Persemakmuran Inggris dalam hal sistem pendaftaran tanahnya mengenal dua klasifikasi mendasar yakni *torrens title system* (sistem torrens) dan sistem Inggris yang merupakan versi modifikasi dari sistem torrens⁹. Sistem torrens ini merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak bisa untuk diganggu gugat, kecuali jika perolehan sertifikat tanah dengan cara pemalsuan¹⁰. Selain itu terdapat sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif, sistem publikasi positif diterapkan di Negara seperti Jerman dan Swiss, dimana sertifikat tanah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Sementara sistem publikasi negatif diterapkan di Negara-Negara Eropa Kontinental seperti Belanda yang kemudian diberlakukan pula di Indonesia, Malaysia dan Singapura¹¹.

Sistem publikasi negatif kemudian tidak semerta-merta diterapkan di Indonesia, merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan pertanahan seperti UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Khususnya pada Pasal 32 Ayat (2) mengenai adanya batasan waktu 5 tahun bagi pihak yang keberatan atas penerbitan sertifikat hak atas tanah untuk mengajukan keberatan atau gugatan. Aturan ini sejalan dengan lembaga *rechtsverwerking* (daluarsa)¹² yang dikenal didalam hukum adat yang merupakan dasar hukum pertanahan di Indonesia, bahwa tanah yang diterlantarkan, kemudian tanah tersebut dikerjakan oleh orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka yang bersangkutan akan hilang haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut¹³. Sehingga berdasarkan peraturan tersebut

⁸ *Ibid*, h. 182

⁹ Lyall, A. (2000). *Land law in Ireland*. Roundhall Sweet & Maxwell.

¹⁰ Putra, P. S., & SH, M. (2019). Reforma Agraria Hambatan dan Tantangan Di Kabupaten Karawang. *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum*, 4(1), 110-134.

¹¹ Yubaidi, R. S. (2020). The Future of Land Ownership Regulation in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 6(6), 712-720.

¹² Kartini, K., Widjaja, G. (2004) *Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, h. 83.

¹³ Widyani, I. D. A. (2015). Kepastian Hukum Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia

maka sistem publikasi yang diterapkan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendesi positif.

Dasar pengaturan pendaftaran tanah di Indonesia secara hierarkis diatur di dalam Pasal 19 UUPA dimana teknis pelaksanaannya diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Hasil dari pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah ini berupa sertifikat yang merupakan tanda bukti hak 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. Adapun mengenai bentuk, isi, cara pengisian dan penandatanganan sertifikat kemudian diatur lebih detail dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Pada Bab V Pasal 140 sampai Pasal 192 yang mengatur mengenai Penyelenggaraan Tata Usaha Pendaftaran Tanah dapat diketahui bahwa penyelenggaraan hingga luaran dari proses tersebut menghasilkan surat ukur dan sertipikat dalam bentuk tertulis dimana untuk setiap hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah wakaf dibuatkan satu buku tanah.

Seiring dengan pesatnya perkembangan zaman di era globalisasi saat ini yang ditandai dengan semakin berkembangnya ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi maka tentunya berbagai aspek dibidang pemerintahan perlu untuk melakukan penyesuaian. Telah terdapat peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar untuk mengakomodir upaya penyesuaian tersebut, diantaranya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang aturan teknisnya diatur kemudian melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik. Pada Pasal 1 Angka 4 dan 5 Peraturan ini diatur mengenai penyelenggara sistem elektronik, dimana terdapat penyelenggara sistem elektronik lingkup publik yang merupakan instansi penyelenggara Negara atau institusi yang ditunjuk oleh instansi penyelenggara Negara. Maka dalam hal ini, penyelenggaraan Negara dengan berbasis pada sistem elektronik dapat diterapkan pada berbagai aspek bidang pemerintahan, termasuk didalamnya di bidang pertanahan, bahkan secara spesifik dapat diterapkan pada mekanisme sistem pendaftaran tanah beserta dengan luarannya.

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 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Adapun luaran dari sistem ini berupa dokumen elektronik. Pemaknaan dokumen elektronik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri tersebut yakni 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*.

Data, informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik merupakan data pemegang hak, data fisik dan data yuridis bidang tanah yang valid dan terjaga autentikasinya yang disimpan pada pangkalan data sistem elektronik. Adapun untuk penyelenggaraannya dimulai dari pengumpulan data, pengolahan data dan penyajian data. Hasil atau luaran 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

menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. *to-ra*, 1(3), 201-206.

ditunjuk dan diberikan stempel digital melalui sistem elektronik.

Implementasi dari aturan ini kemudian akan memberikan pengaruh secara langsung pada bidang tanah yang akan dan yang telah didaftarkan. Sebagaimana yang diatur pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah ini bahwa tanah yang sudah ditetapkan haknya menjadi hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan atau tanah wakaf didaftar melalui sistem elektronik dan diterbitkan sertipikat-*el*. Kemudian sebagai tanda bukti kepemilikan hak kepada pemegang hak/nazhir, diberikan sertipikat-*el* dan akses atas sertipikat-*el* pada sistem elektronik. Meskipun terdapat pengecualian terhadap pemberian sertipikat-*el* ini yakni apabila data fisik atau data yuridis tidak lengkap atau masih disengketakan. Terkait dengan tanah yang sudah terdaftar akan dilakukan penggantian sertipikat menjadi sertipikat-*el* melalui permohonan pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah dengan catatan bahwa data fisik dan data yuridis pada buku tanah dan sertipikat telah sesuai dengan data fisik dan data yuridis dalam sistem elektronik.

Pada tataran peraturan perundang-undangan sistem pendaftaran tanah melalui sistem elektronik telah memiliki landasan hukum yang konkret dan komprehensif. Meskipun demikian, pemaknaan implementasi suatu aturan tidak hanya sampai pada konkret dan komprehensifnya aturan tersebut, namun meliputi kesiapan berbagai pihak yang kemudian akan terlibat. Baik berkaitan dengan penyelenggara sistem pendaftaran tanah elektronik yakni Kementerian ATR/BPN maupun masyarakat umum yang kemudian akan mendaftarkan atau mengganti sertifikat tanahnya. Sejak Peraturan Menteri mengenai sertipikat-*el* ditetapkan pada 12 Januari 2021, Kementerian ATR/BPN serta berbagai media cetak dan elektronik sudah mulai memberitakan dan menyebarluaskan informasi mengenai aturan ini, hal tersebut diharapkan dapat menjadi sarana masyarakat untuk memperoleh pengetahuan dan wawasan terkait pemberlakuan sertipikat-*el* ini.

Kementerian ATR/BPN sebagai penyelenggara sistem pendaftaran tanah secara elektronik pun telah menyatakan kesiapannya, meskipun pelaksanaannya akan dilakukan secara bertahap. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Menteri ATR/BPN Sofyan Djalil bahwa pemerintah baru memberlakukan program percontohan (*pilot project*) di beberapa wilayah, serta memprioritaskan tanah dan aset milik Instansi Pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk diubah menjadi sertifikat tanah elektronik¹⁴. Meskipun nantinya pelaksanaan sistem akan dilakukan secara bertahap, berdasarkan wawancara yang penulis lakukan dengan Bapak Nazruddin, S.H selaku Kepala Seksi Penataan dan Pemberdayaan Kementerian ATR/BPN Kabupaten Mamuju Tengah, persiapan yang dilakukan Kementerian ATR/BPN sudah hampir mencapai 100 Persen, dimana proses yang dilaksakan saat ini adalah proses validasi dan upload data-data di buku tanah yang kemudian akan dimasukkan dalam aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) Kementerian ATR/BPN¹⁵.

Berdasarkan simulasi yang telah dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN pada dasarnya tidak ditemukan potensi hambatan untuk pemberlakuan aturan ini, sehingga yang menjadi fokus utama Kementerian adalah percepatan proses validasi dan upload pada aplikasi KKP. Terkait dengan masyarakat yang telah memiliki sertifikat tanah analog (sertifikat tanah yang digunakan saat ini) yang akan merubah sertifikatnya menjadi sertipikat-*el* sama sekali tidak dibebankan biaya karena perubahan tersebut ditanggung oleh Negara, dimana proses penggantian tersebut dilakukan secara bertahap berdasarkan permohonan pemeliharaan data oleh pemohon. Sertipikat-*el* yang diberikan kepada pemohon tersebut dapat memberikan berbagai manfaat kepada masyarakat seperti kemudahan akses untuk mendapatkan data digital serta akan bebas

¹⁴ Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. Tereada pada https://www.kominfo.go.id/content/detail/32594/disinformasi-bpn-dalam-waktu-dekat-akan-tarik-semua-sertifikat-tanah-milik-masyarakat-untuk-diganti-menjadi-sertifikat-elektronik/0/laporan_isu_hoaks. (Diakses 11 Maret 2021).

¹⁵ Wawancara dilakukan melalui media elektronik pada 10 Maret 2021.

dari pemalsuan sertifikat tanah, hal inilah kemudian yang akan menjadi landasan jaminan kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah bagi masyarakat.

2. Jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah melalui sertifikat elektronik

Sifat hukum yang selalu terbuka dan dinamis mengikuti dinamika perubahan kebutuhan masyarakat diharapkan dapat menjawab kebutuhan akan kepastian hukum¹⁶. Kepastian hukum berangkat dari sebuah *grand theory* mengenai tujuan hukum. Ahmad Ali membagi *grand theory* ini menjadi tiga bagian, yakni teori barat (*grand western theory*) yang terdiri atas teori klasik dan teori modern, teori timur dan teori hukum Islam. *Grand western theory* terdiri atas teori etis dimana tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan keadilan (*justice*), teori utilitis yakni tujuan hukum semata-mata untuk kemanfaatan (*utility*) dan terakhir teori legalistik yang dapat dipahami sebagai tujuan hukum yang semata-mata untuk mewujudkan kepastian hukum (*legal certainty*)¹⁷. Meskipun pada dasarnya sejalan dengan ajaran Gustav Radburch bahwa penerapan suatu peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mencapai ketiga tujuan hukum, yakni dapat memberi keadilan (*gerechtigkeits*), memberi kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*) dan menjadi suatu jaminan kepastian hukum (*rechtssicherheit*) bagi masyarakat.

Kajian mengenai kepastian hukum dapat ditinjau melalui perspektif sosiologi hukum sebagaimana yang diuraikan oleh Satjipto Rahardjo bahwa ikon untuk hukum modern adalah kepastian hukum. Setiap orang akan melihat fungsi hukum modern sebagai penghasil kepastian hukum¹⁸. Kepastian hukum adalah sesuatu yang baru baru dalam tataran tujuan hukum yang kemunculannya bersamaan dengan masuknya zaman modern dimana hukum sudah mulai dituliskan, dipositifkan dan diketahui oleh publik. Kepastian hukum menyangkut masalah *law sicherkeit durch das recht* yang memastikan suatu perbuatan tertentu adalah sebuah kejahatan dan *sicherheit des recht selbst* yakni kepastian tentang hukum itu sendiri¹⁹.

Terkait dengan hal tersebut apabila dikaitkan dengan kondisi saat ini, zaman modern yang diiringi pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, suatu produk hukum pada hakikatnya diharapkan dapat menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan baik itu dari segi substansi hingga penerapannya yang bisa memberi jaminan kepastian hukum. Salah satu produk hukum yang diharapkan mampu mengimbangi perkembangan tersebut, dalam hal ini dibidang pertanahan adalah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Adapun cara untuk mengetahui Peraturan Menteri merupakan sebuah jaminan kepastian hukum adalah dengan mengkajinya sesuai dengan pemaknaan kepastian hukum itu sendiri.

Ada empat hal yang berhubungan dengan pemaknaan kepastian hukum, yakni *pertama* bahwa hukum itu positif atau berupa peraturan perundang-undangan (*gesetzliches recht*). *Kedua* hukum ini didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim. *Ketiga* fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan dan mudah diterapkan. *Keempat* hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah²⁰. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik jelas telah merupakan sebuah hukum positif yang sejak ditetapkan pada 12 Januari 2021 telah tergolong dalam hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia

¹⁶ de Rooy, O. R., Salmon, H., & Nendissa, R. H. (2021). Hak Atas Tanah Pada Kawasan Konservasi. *PAMALI: Pattimura Magister Law Review*, 1(1), 40-54.

¹⁷ Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal theory) dan /Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana, h. 212-213.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*, h. 292.

²⁰ *Ibid*, h. 293.

sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk setelah berlakunya undang-undang tersebut, baik yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan di bidang urusan pemerintahan tertentu yang ada pada menteri, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan²¹.

Pemaknaan yang kedua adalah terkait dengan perumusan hukum yang didasarkan pada fakta (*tatsachen*). Fakta yang dimaksud adalah kondisi-kondisi terkait yang kemudian melatarbelakangi urgensi pembentukan peraturan perundang-undangan, hal tersebut kemudian dapat diketahui dengan merujuk pada konsideran dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Pada bagian menimbang diuraikan bahwa untuk mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat, perlu mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dengan menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, dimana hasil kegiatan pendaftaran tanah diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik. Sehingga dalam hal ini dapat diketahui bahwa kondisi pelayanan pertanahan saat ini masih membutuhkan peningkatan pelayanan kepada masyarakat yang memerlukan sinergitas dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Dimana kemajuan teknologi dan informasi merupakan salah satu indikator dari modernitas suatu Negara.

Pemaknaan yang ketiga yakni fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas dan mudah diterapkan. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multitafsir*) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma²². Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik disusun secara terstruktur sesuai dengan teknik penyusunan peraturan, dimulai dari judul, pembukaan yang terdiri atas frasa dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, jabatan pembentuk peraturan yakni Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, konsideran sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, dasar hukum dimana dalam peraturan ini terdiri atas 14 dasar hukum, setelah itu bagian pembukaan ditutup dengan diktum. Selanjutnya masuk pada bagian batang tubuh yang terdiri atas ketentuan umum (Pasal 1), materi pokok yang diatur (Pasal 2-19), ketentuan peralihan (Pasal 20) dan ketentuan penutup (Pasal 21-22). Setelah uraian batang tubuh peraturan menteri memasuki bagian penutup serta lampiran. Pada bagian lampiran secara detail dipaparkan dan diberi contoh format dokumen elektronik yang terdiri atas bentuk gambar ukur, gambar ruang, peta bidang tanah, peta ruang, surat ukur, gambar denah, surat ukur ruang dan sertipikat elektronik (*sertipikat-el*).

Pemaknaan yang keempat yakni hukum positif itu tidak boleh sering berubah. Pemaknaan ini pada dasarnya bukan dalam hal untuk membatasi suatu aturan dari stagnansi hukum, namun sepanjang pada tataran penerapan peraturan ini pemberlakuannya masih efektif di masyarakat dan sesuai dengan perkembangan zaman maka peraturan tersebut tidak memiliki urgensi untuk dirubah. Terkait dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik yang pada tataran penerapan masih pada tahap persiapan untuk segera diberlakukan pada masyarakat umum maka tentunya dalam rentan waktu yang cukup lama peraturan ini tidak akan diubah.

Selain dari pemaknaan secara teoritis yang merujuk pada teori kepastian hukum, lebih

²¹ Rumiarta, I. N. P. B. (2015). Kedudukan Peraturan Menteri pada Konstitusi. *Kerta Dyatmika*, 12(2). 1-15.

²² Prayogo, T. (2018). Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2), 191-201.

jauh perlu pula dipahami bahwa pada akhirnya luaran dari suatu peraturan harus mampu memberi jaminan kepastian hukum bagi masyarakat apabila dikemudian hari timbul permasalahan yang berkaitan dengan luaran peraturan tersebut. Sebagaimana halnya dengan sertifikat analog dimana kepastian hukum bagi para pihak yang memegang surat tanda bukti hak atas tanah berupa sertifikat sudah dijamin oleh undang-undang²³. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Andi Suci Febrianti, selaku Penata Pertanahan Pertama Kementerian ATR/BPN Kabupaten Mamuju Tengah bahwa luaran dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik yang berupa dokumen elektronik baik yang diterbitkan melalui sistem elektronik (sertipikat-*el*) maupun dokumen yang berasal dari alih media menjadi dokumen elektronik yakni dari sertifikat analog menjadi sertipikat-*el* dapat digunakan sebagai alat bukti²⁴.

Kedudukan informasi elektrnoik dan/atau dokumen elektronik pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dari Pasal 1 Angka 4, Pasal 5 Ayat (3), Pasal 6 dan Pasal 7 dokumen elektronik dapat dikategorikan syarat formil dan materiil dari dokumen elektronik agar mempunyai nilai pembuktian²⁵ yaitu *pertama*, berupa informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima atau disimpan, yang dapat dilihat, ditampilkan dan/atau didengar melalui computer atau sistem elektronik, termasuk tulisan, suara, gambar dan seterusnya yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Nilai *kedua*, dinyatakan sah apabila menggunakan atau berasal dari sistem elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang. Nilai pembuktian yang *ketiga* adalah dianggap sah apabila informasi yang tercantum didalamnya dapat diakses, ditampilkan, dijamin keutuhannya, dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga menerangkan suatu keadaan.

Sertipikat-*el* sekiranya telah memenuhi standar tersebut sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik Pasal 1 Angka 1 sampai 5 yang mengatur mengenai sistem elektronik, dokumen elektronik, data, pangkalan data dan tanda tangan elektronik. Adapun keadaan yang diterangkan pada kegiatan pendaftaran tanah melalui sistem elektronik ini paparkan dalam bentuk dokumen bentuk gambar ukur, gambar ruang, peta bidang tanah, peta ruang, surat ukur, gambar denah, surat ukur ruang, dan sertipikat dalam bentuk dokumen elektronik. Sehingga dapat dipahami bahwa Peraturan Menteri ini telah memenuhi syarat formil dan materil dari dokumen elektronik sehingga dapat digunakan sebagai alat bukti.

Pada dasarnya Peraturan Menteri tersebut diatas telah mengatur secara spesifik mengenai penggunaan sertipikat-*el* sebagai alat bukti. Pasal 5 Peraturan ini bahwa dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah dan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia, dimana untuk keperluan pembuktian, dokumen elektronik dapat diakses melalui sistem elektronik. Hal ini sekaligus menerangkan bahwa peraturan menteri ini tidak mengalami konflik norma atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

D. PENUTUP

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat elektronik telah relevan untuk diterapkan

²³ Muhammad, N., Agustian, R. A., & Salfutra, R. D. (2018). Kepastian Hukum Bagi Para Pihak Pemegang Surat Tanda Bukti Atas Tanah Berupa Sertifikat Hak Milik Ditinjau Dari Hukum Agraria. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 12(1), 2028-2047.

²⁴ Wawancara dilakukan melalui media elektronik pada 10 Maret 2021.

²⁵ Panggabean, H. P. (2012), *Hukum Pembuktian Teori Praktik dan Yurisprudensi Indonesia*. Bandung: Alumni, h. 281.

saat ini seiring dengan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi. Mekanisme sistem pendaftaran tanah dengan berbasis sistem elektronik akan menghasilkan luaran berupa dokumen elektronik yang berupa sertifikat elektronik (sertipikat-*el*). Manfaat sertipikat-*el* bagi masyarakat diantaranya kemudahan akses untuk mendapatkan data digital serta akan bebas dari pemalsuan sertifikat tanah yang merupakan landasan jaminan kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah. Sertipikat-*el* disebut sebagai jaminan kepastian hukum dengan berdasar pada pengkajian pemaknaan kepastian hukum itu sendiri. *Pertama* Peraturan Menteri ini berupa peraturan perundang-undangan. *Kedua* Peraturan Menteri telah didasarkan pada fakta yang dapat dianalisis pada bagian konsideran. *Ketiga* fakta tersebut telah dirumuskan dengan cara yang jelas, dimana Peraturan Menteri ini disusun secara terstruktur sesuai dengan kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan. *Keempat* Peraturan Menteri ini tidak mudah berubah mengingat relevansinya dengan kondisi saat ini. Selain itu, kepastian hukum juga berkaitan dengan pembuktian, sertipikat-*el* adalah alat bukti hukum yang sah dan merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- [1] de Rooy, O. R., Salmon, H., & Nendissa, R. H. (2021). Hak Atas Tanah Pada Kawasan Konservasi. *PAMALI: Pattimura Magister Law Review*, 1(1), 40-54.
- [2] Lawalata, S. H., Matuankotta, J. K., & Uktolseja, N. (2021). Konsinyasi/Penitipan Uang Sebagai Bentuk Ganti Rugi Atas Pengalihan Hak Tanah. *PAMALI: Pattimura Magister Law Review*, 1(1), 16-29.
- [3] Muhammad, N., Agustian, R. A., & Salfutra, R. D. (2018). Kepastian Hukum Bagi Para Pihak Pemegang Surat Tanda Bukti Atas Tanah Berupa Sertifikat Hak Milik Ditinjau Dari Hukum Agraria. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 12(1), 2028-2047.
- [4] Prayogo, T. (2018). Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2), 191-201.
- [5] Putra, P. S., & SH, M. (2019). Reforma Agraria Hambatan dan Tantangan Di Kabupaten Karawang. *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum*, 4(1), 110-134.
- [6] Rumiarta, I. N. P. B. (2015). Kedudukan Peraturan Menteri pada Konstitusi. *Kerta Dyatmika*, 12(2). 1-15.
- [7] Sonata, D. L. (2014). Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 15-35.
- [8] Sappe, S., Latturete, A. I., & Uktolseja, N. (2021). Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa. *Batulis Civil Law Review*, 2(1), 78-92.
- [9] Widyani, I. D. A. (2015). Kepastian Hukum Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. *to-ra*, 1(3), 201-206.
- [10] Yusra, D. (2013). Politik Hukum Hakim Dibalik Penemuan Hukum (Rechtsvinding) dan Penciptaan Hukum (Rechtsschepping) pada Era Reformasi dan Transformasi. *Lex Jurnalica*, 10(2), 63-71.
- [11] Yubaidi, R. S. (2020). The Future of Land Ownership Regulation in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 6(6), 712-720.

Buku

- [12] Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal theory) dan /Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana.
- [13] Kartini, K., Widjaja, G. (2004) *Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- [14] Lyall, A. (2000). *Land law in Ireland*. Roundhall Sweet & Maxwell.
- [15] Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- [16] Panggabean, H. P. (2012), *Hukum Pembuktian Teori Praktik dan Yurisprudensi Indonesia*. Bandung: Alumni.
- [17] Salle, A., Saleng, S., Pide, A.S.M., Patittingi, F., Nur, S.S., Lahae, K. (2011). *Bahan Ajar Hukum Agraria*. Makassar: ASPublishing.

Online/World Wide Web, dll

- [18] Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Info Statistik Pendaftaran Tanah*. Tersedia pada <https://www.atrbpn.go.id/?menu=statistik>.
- [19] Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. Teredia pada https://www.kominfo.go.id/content/detail/32594/disinformasi-bpn-dalam-waktu-dekat-akan-tarik-semua-sertifikat-tanah-milik-masyarakat-untuk-diganti-menjadi-sertifikat-elektronik/0/laporan_isu_hoaks.