

KAJIAN YURIDIS PROGRAM PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH ELEKTRONIK

Enny Agustina

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Pertiba Pangkalpinang

E-mail: ennyagustinadua@yahoo.com

Abstract

This study discusses how the juridical study of the electronic land rights certificate issuance program and how the mechanism in the issuance of electronic land rights certificates. This research method is normative legal research with a statutory approach, by reviewing regulations related to legal issues. The result of this research is the juridical aspect of issuing electronic certificates is contained in the Minister of ATR/Head of BPN Regulation Number 1 of 2021. In Article 1 number 8 of the Ministerial Regulation defines electronic certificates as "Certificates issued through the Electronic System in the form of Electronic Documents". So the results of land registration activities are published in the form of electronic documents. The mechanism for issuing electronic certificates in accordance with the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning Number 1 of 2021 concerning Electronic Certificates begins with the issuance of certificates for the first time and continues with the replacement of conventional certificates with electronic certificates, although this is not mandatory, it is considered important to be applied to minimize document falsification. The conclusion in this study is that an electronic system is a necessity for today's modern era, but to ensure and not reduce the legal certainty of land rights, a comprehensive and holistic study, both juridically and technically, on electronic certificates needs to be carried out and criminal acts as if It is also developing along with the development of information technology, it is feared that there will be a risk to electronic certificates, especially forged electronic signatures, because to find out if it is falsified or not, there must be a verification of the comparison of the similarity of values between documents and electronic signatures, this is what makes the difference between electronic signatures in electronic certificates so that the risk of forgery can be detected immediately by itself.

Key words : *Electronic certificate; Conventional certificate; Land rights*

Abstrak

Penelitian ini membahas tentang bagaimana kajian yuridis program penerbitan sertipikat hak atas tanah elektronik serta bagaimana mekanisme dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah elektronik. Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, dengan mengkaji peraturan yang terkait dengan isu hukum. Hasil penelitian ini adalah Aspek yuridis penerbitan sertipikat elektronik terdapat dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021. Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri mendefinisikan sertipikat elektronik adalah "Sertipikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik dalam bentuk Dokumen Elektronik". Jadi hasil kegiatan pendaftaran tanah diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik. Mekanisme penerbitan sertipikat elektronik sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik diawali dengan penerbitan sertipikat untuk pertama kali dan dilanjutkan dengan penggantian sertipikat konvensional dengan sertipikat elektronik, meski hal ini tidak bersifat wajib, hal ini dirasa penting untuk diterapkan untuk meminimalisir pemalsuan dokumen. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah sistem elektronik adalah sebuah keniscayaan untuk jaman modern saat ini, namun untuk menjamin dan tidak mengurangi kepastian hukum hak atas tanah, maka kajian secara komprehensif dan holistik, baik secara yuridis dan teknis terhadap sertipikat elektronik perlu dilakukan serta tindak pidana kejahatan seakan juga berkembang seiring dengan berkembangnya teknologi informasi, hal ini dikhawatirkan akan beresiko terhadap sertipikat elektronik khususnya tanda tangan elektronik yang dipalsukan, sebab untuk mengetahui hal tersebut dipalsukan atau tidak harus ada verifikasi perbandingan kesamaan nilai antara dokumen dengan tanda tangan elektronik, hal ini lah yang menjadikan perbedaan mendasar antara tanda tangan elektronik di dalam sertipikat elektronik sehingga resiko pemalsuan dapat segera terdeteksi dengan sendirinya.

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

Kata Kunci : Sertipikat elektronik; Sertipikat konvensional; Hak atas tanah

PENDAHULUAN

Sejak Indonesia merdeka, dan mengukuhkan cita-cita berdirinya negara Indonesia dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan langkah awal para pendiri bangsa untuk memajukan kesejahteraan umum. Meskipun beberapa kali mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Dasar 1945 tetap menjamin hak dasar dari warga negara yang tertuang dalam BAB XA tentang Hak Asasi Manusia, diantaranya Pasal 28H (1) yakni : hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, dan Pasal 28 H (4) yakni : hak untuk mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Hak paling dasar masyarakat yang dijamin oleh konstitusi yakni mendapatkan hak untuk memilih dan memiliki tempat tinggal secara pribadi dalam hal ini tidak boleh dirampas oleh siapapun.

Menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria

(UUPA) hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 yakni semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Sertipikat Hak atas Tanah adalah bukti yang kuat tetapi bukan sempurna, sehingga dapat dibuktikan sebaliknya oleh pemegang sertipikat Hak Atas Tanah adalah pemegang Hak Atas Tanah yang sebenarnya yang berarti mengandung unsur positif. Pemerintah telah melakukan terobosan program pendaftaran secara serentak kepada masyarakat yang masih belum mendaftarkan tanahnya karena alasan ekonomi dan informasi, maka pemerintah melalui kementerian terkait menjalankan program Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap (PTSL). Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap dinilai dapat mencapai hasil yang lebih besar dan dengan waktu yang relatif lebih cepat dibandingkan dengan pendaftaran tanah secara sporadik.

Dalam beberapa dekade terakhir, sistem pendaftaran tanah di seluruh dunia telah tunduk pada proses

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

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 infrastruktur untuk proses pendaftaran secara elektronik¹. Pendaftaran tanah berbasis elektronik merupakan konsekuensi yang tak terhindarkan dari kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, sebagaimana ditunjukkan oleh contoh di beberapa negara. Di Ontario, 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-Lodgment*², di Australia disebut *National Electronic Conveyancing System* (NECS), Di Malaysia disebut dengan *Sistem Computerised Land*

Registration System (CLRS) dan *Electronic Land Administration System* (ELAS).

Transformasi kemajuan teknologi menggeser sistem pendaftaran tanah yang sebelumnya merupakan proses berbasis kertas ke elektronik. Di Indonesia penggunaan teknologi informasi dan komunikasi mengubah secara progresif transaksi pasar dan layanan publik yang semula analog (manual) berubah menjadi layanan berbasis elektronik, sebut saja seperti *e-commerce* (perdagangan), *e-government* (sistem pemerintahan), *e-Court* (peradilan), *e-KTP* (kependudukan), *e-filling*, *e-SPT*, *e-Billing* (perpajakan), OSS : *Online Single Submission* (pelayanan perizinan berusaha), *e-money* (perbankan), penerapan *e-money* juga telah dilakukan oleh perusahaan *start up*, misalnya *Grab-Pay* dan *Go-Pay*, dan Pendaftaran Jaminan Fidusia Secara Elektronik. Layanan-layanan tersebut telah diimplementasikan pada sektor pemerintahan dan perusahaan swasta sebagai wujud efisiensi, transparansi dan akuntabilitas dalam melakukan layanan publik.³

¹ Kaczorowska, "MBlockchain-based land registration: Possibilities and challenges," *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 13 no. 2 (2019): 339-360.

² Low, R. "Maintaining the integrity of the Torrens system in a digital environment: A comparative overview of the safeguards used within the electronic land systems in Canada, New Zealand, United Kingdom and Singapore," *Australian Property Law Journal*, 11 no. 2 (2005): 155-178.

³ Mujiburohman, D. A, "Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL),"

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

Layanan publik berbasis elektronik di bidang pertanahan pada awalnya telah dilakukan melalui program *Land Office Computerization* (LOC) pada tahun 1997, kemudian berubah nama menjadi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP), terhadap KKP ini juga mengalami transformasi semula menggunakan KKP-Desktop, kemudian menjadi Geo-KKP dan terakhir aplikasi berbasis web/KKP-Web. Layanan pertanahan ini terus diperbaiki dan dikembangkan, kemudian berevolusi menjadi berbasis elektronik. Transformasi ini⁴ disebabkan pendaftaran tanah dan fungsi kadaster diatur secara mandiri, dan tidak bekerja sama dengan efektif. Perbaikan teknologi maupun lainnya, hanya memperbaiki satu atau beberapa bagian seperlunya, maka diperlakukan sebagai sistem yang terintegrasi, dan dipelajari, dianalisis dan ditingkatkan secara keseluruhan.

Terkait dengan layanan pertanahan berbasis elektronik telah dilakukan pada empat jenis pelayanan pertanahan berbasis secara nasional:

Informasi Zona Nilai Tanah (ZNT), Pemeriksaan Sertipikat Tanah, Surat Informasi Pendaftaran Tanah (SKPT) dan Hak Tanggungan Elektronik dan sedikitnya ada 72 layanan yang belum digital⁵. Program-program tersebut dilakukan secara bertahap termasuk dengan sertipikat-el dengan telah diterbitkannya Peraturan Menteri ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik.

Keberadaan Peraturan Menteri tersebut menjadi polemik, masyarakat dibuat gelisah resah, karena belum lama masyarakat telah menerima jutaan sertipikat tanah (analog) melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), tiba-tiba masyarakat diminta untuk menukar dengan yang sertipikat elektronik. Seolah-olah kebijakan yang dibuat pemerintah kontradiktif, tidak direncanakan dengan baik dan sistematis. Seyogyanya yang diutamakan atau diselesaikan lebih dahulu program pendaftaran tanah seluruh wilayah Indonesia, karena sertipikat tanah merupakan tanda bukti hak yang diberikan pada tahap akhir. Maka

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 4 no. 1 (2018): 88-101.

⁴ Zevenbergen, J. "A systems approach to land registration and cadastre." *Nordic journal of surveying and real estate research*, 1 no.1 (2004): 11-24.

⁵ Kusmiarto, K., Aditya, T., Djurdjani, D., & Subaryono, S. "Digital transformation of land services in Indonesia: A Readiness Assessment." *Land*, 10 no. 2 (2021): 120.

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

setelah tanah-tanah telah terdaftar baru diadakan modernisasi pelayanan pertanahan termasuk di dalamnya adalah sertipikat-el. Berbagai kebijakan dan program percepatan pendaftaran tanah telah dilakukan otoritas pertanahan, seperti Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy Development Project* (LMPDP), program Ajudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (Prona) dan PTSL⁶, namun hingga saat ini tanah-tanah di Wilayah Indonesia belum terdaftar secara keseluruhan, berdasarkan data laporan kinerja Kementerian ATR/BPN bidang tanah terdaftar sampai dengan tahun 2019 adalah sebesar 67.345.894 bidang terdaftar.

Banyak pihak beranggapan sertipikat-elektronik belum dibutuhkan saat ini, karena masih banyaknya sengketa tanah, baik karena sertipikat dipalsukan, sertipikat tumpang tindih dan hal lainnya, termasuk mendaftarkan tanah seluruh Indonesia untuk dijadikan prioritas utama untuk menyelesaikannya. Persoalan sertipikat-elektronik bukan pada

bentuk/wujud sertipikatnya, karena sertipikat merupakan proses akhir dalam pendaftaran tanah, masalah utamanya diproses elektronik dari awal pendaftar tanah sampai penerbitan sertipikatnya dan masalah keamanan data untuk melindungi pemegang hak, serta terkait dengan keabsahan sertipikat-elektronik dalam proses pembuktian di pengadilan. Namun demikian segi positif penerapan sertipikat-elektronik disampaikan oleh Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian ATR/BPN⁷, menyatakan bahwa:

Untuk alasan efisiensi dan transparansi pendaftaran tanah; pengelolaan arsip dan warkah pertanahan akan lebih terjamin; intensitas layanan derivatif akan meningkat, berbanding lurus dengan bertambahnya jumlah tanah terdaftar melalui PTSL; trend modernisasi dan tuntutan ekosistem ekonomi, sosial dan budaya menuju industry 4.0; sudah terbukti berhasil pada instansi pemerintah lainnya dan sektor swasta dalam modernisasi pelayanan; akan menaikkan nilai Registering Property dalam rangka memperbaiki peringkat *Ease of Doing Business* Indonesia; akan mengurangi kewajiban masyarakat untuk

⁶ Mujiburohman, D. A. "Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL)." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4 no. 1 (2018): 88-101.

⁷ Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian ATR/BPN, *Sertipikat Elektronik Menuju Pelayanan Pertanahan Modern Berstandar Dunia*, Slide Outline Paparan, 2021.

datang ke kantor pertanahan sampai 80%; persepsi masyarakat bahwa pelayanan pertanahan dikelola secara tradisional; meningkatnya bencana alam seperti banjir, longsor dan gempa bumi.”

Pelaksanaan sertipikat-el sementara ini akan diuji coba di kantor pertanahan di kota-kota besar, sebagai lokus EoDB (*Ease of Doing Business*) dengan alasan kemudahan berusaha, perizinan, perpajakan, jaringan listrik, kemudahan memperoleh pinjaman dan pendaftaran properti dan lain sebagainya. Maka lokus EoDB yang mewakili pelaksanaan sertipikat-elektronik seperti lima Kantor Pertanahan di Provinsi Jakarta dan dua Kantor Pertanahan Surabaya 1 dan Surabaya 2, kemudian secara bertahap akan dilaksanakan di Kantor Pertanahan di Seluruh Indonesia. Pelaksanaan awal direncanakan untuk tanah-tanah Instansi pemerintah terlebih dahulu. Hal ini juga berkaitan dengan sarana dan prasarana pendukung dalam pensertipikatan elektronik. Lokus EoDB dipilih karena sarana dan prasarana mendukung seperti perangkat elektronik, jaringan internet dan kompetensi sumber daya

manusia terkait teknologi informasi dan komunikasi yang memadai.⁸

Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana kajian yuridis program penerbitan sertipikat hak atas tanah elektronik, serta bagaimana mekanisme dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah elektronik.

Penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, dengan mengkaji peraturan yang terkait dengan isu hukum seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Teknik pengumpulan data menggunakan data sekunder, diantaranya buku, tulisan ilmiah dan hasil-hasil penelitian, kemudian disajikan secara deskriptif analitis untuk menghasilkan suatu argumen dan menemukan isu hukum terkait aspek yuridis dan teknis

⁸ Sari, R. F., & Azizah, N. “Sistem validasi keaslian dokumen digital berbasis QR-Code.” *JurTI (Jurnal Teknologi Informasi)*, 4 no. 2 (2021): 321-327.

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

sertipikat elektronik dalam penelitian ini.

PEMBAHASAN

A. Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elekltronik

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi dengan munculnya komputer dan internet telah mendorong komputerasi dalam proses pendaftaran tanah. sisi baik dari penerapan teknologi ini adalah untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi, karena selama ini masih menggunakan sistem berbasis kertas dalam operasionalnya, secara otomatis memerlukan biaya yang cukup besar, sulit untuk menyimpan dan mengambil dokumen tanah dan juga memerlukan waktu yang lama, bahkan dalam beberapa kasus dokumen tanah tidak ditemukan. Sistem elektronik adalah sebuah keniscayaan untuk jaman modern saat ini, namun untuk menjamin dan tidak mengurangi kepastian hukum hak atas tanah, maka kajian secara komprehensif dan holistik, baik secara yuridis dan teknis terhadap sertipikat elektronik perlu dilakukan

Dasar hukum lahirnya keberadaan pelayanan pertanahan

sertipikat tanah elektronik adalah Permen ATR/Ka BPN Nomor1 Tahun 2021. Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri tersebut mendefinisikan sertipikat elektronik adalah “Sertipikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik dalam bentuk Dokumen Elektronik”. Jadi hasil kegiatan pendaftaran tanah diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik. Pengertian dokumen elektronik disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 yaitu:

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

Kemudian yang menjadi pertanyaan mengapa judul Peraturan Menteri tersebut “sertipikat elektronik”, bukan “sertipikat tanah elektronik” atau “pendaftaran tanah secara elektronik”, karena pemberian judul Peraturan Menteri tersebut terlalu

umum. Sementara itu, Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan dan Sistem Transaksi Elektronik, memberikan pengertian yang sama, yaitu:

“sertipikat yang bersifat elektronik yang memuat tanda tangan elektronik dan identitas yang menunjukkan status subjek hukum para pihak dalam transaksi elektronik yang dikeluarkan oleh penyelenggara sertifikasi elektronik”.

Dengan memberi diberikan judul “sertipikat elektronik”, maka dapat diasumsikan:

- 1) Hanya mengatur produk akhir dari pendaftaran tanah berupa sertipikat-elektronik;
- 2) Kegiatan pendaftaran tanah menggunakan Peraturan Pemerintah Pendaftaran tanah dan PMNA Nomor 3 Tahun 1997, serta perubahannya, produk akhirnya hanya dokumen elektronik;
- 3) Secara keseluruhan kegiatan pendaftaran tanah belum dapat dilakukan secara elektronik;
- 4) Belum diubahnya/merevisi Peraturan Pemerintah Pendaftaran tanah, karena

Peraturan Pemerintah tersebut tidak menyebutkan sistem elektronik dalam pendaftaran tanahnya.

Pilihan menggunakan kata sertipikat elektronik dalam Permen tersebut, karena landasan hukumnya merujuk dalam Pasal 147 Undang-Undang Cipta Kerja yang menyebutkan:

“Tanda bukti hak atas tanah hak milik 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”.

Kemudian Pasal 175 Poin 3 menjelaskan bahwa: “(1) Pejabat dan/atau Badan Pemerintahan dapat membuat Keputusan Berbentuk Elektronik; (2) Keputusan Berbentuk Elektronik wajib dibuat atau disampaikan terhadap keputusan yang diproses 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

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

keputusan dalam bentuk tertulis”. Kemudian dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, secara umum mengatur mengenai informasi dan transaksi elektronik dan pengaturan mengenai perbuatan yang dilarang.

Ketentuan dalam Pasal 147 dan Pasal 175 Poin 3 Undang-Undang Cipta Kerja terkait dengan perbuatan hukum badan/pejabat dalam membuat Keputusan Tata Usaha Negara. Namun dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mensyaratkan keputusan dalam bentuk tertulis, bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dalam Undang-Undang tersebut tidak menyebutkan keputusan berbentuk elektronik.⁹ untuk menerapkan dan menghadirkan keputusan berbentuk elektronik ke dalam pengadilan, dilakukan dengan mencetak hasil tangkapan layar (*screen capture*) dan menyajikannya dalam bentuk *hard file*.

Sertipikat tanah pada substansinya ialah salinan buku tanah dan surat ukur yang telah disatukan dan diberikan kepada yang berhak sebagai

surat tanda bukti hak. Sertipikat tanah merupakan produk akhir dari semua proses pendaftaran tanah, maka persoalan bentuk sertipikat tidak menjadi persoalan, baik dalam bentuk analog/fisik kertas, elektronik maupun *virtual*. Hal yang terpenting adalah seluruh kegiatan pendaftaran tanah dengan menggunakan sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik.

Kedudukan Peraturan Menteri sebagai dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik kurang tepat, karena dalam banyak kasus sengketa tanah di peradilan pemerintah kalah disebabkan karena regulasi pengaturannya terlalu rendah. Seyogyanya pengaturannya minimal dalam bentuk peraturan pemerintah atau merevisi terlebih dahulu Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah, kemudian aturan secara teknis diatur dalam Peraturan Menteri. Namun demikian, sertipikat elektronik merujuk sumber hukumnya adalah Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dan Undang-Undang Cipta Kerja memang tidak menjadi persoalan, karena hanya mengatur tentang sertipikat elektronik. Di sisi lain, sumber hukum utama dalam pendaftaran tanah adalah Undang-

⁹ Maryam E., Hidayati, N. dan Kusumandari V.A (ed), *Antologi Hukum Peradilan Administrasi* (Medan, 2020).

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

Undang Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pelaksananya.

Merevisi Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah merupakan keniscayaan yang bertujuan untuk mensinkronisasi dan harmonisasi regulasi mengenai sertipikat elektronik, diantaranya: Pertama, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (tanah belum terdaftar), seperti “pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan Sertipikat, penyajian data fisik, data yuridis, dan penyimpanan daftar umum dan dokumen” dengan menggunakan sistem elektronik. Kedua, pemeliharaan data pendaftaran tanah (untuk tanah telah terdaftar), jika ada perubahan pada data fisik atau data yuridis wajib didaftarkan. Perubahan data yuridis seperti “Lelang: Kutipan risalah lelang, pewarisan, akta penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi, putusan pengadilan atau penetapan hakim, blokir, sita, perkara, perubahan nama pemegang hak, keputusan pemberian perpanjangan jangka waktu hak, hapusnya hak atas tanah dan HM Sarusun”. Perubahan data fisik seperti “pemisahan, pemecahan, penggabungan bidang tanah”. maka

perubahan-perubahan ini dilakukan penggantian sertipikat analog menjadi sertipikat-el menjadi dokumen elektronik, kemudian sertipikat analog ditarik untuk disatukan dengan buku tanah dan disimpan menjadi warkah serta dilakukan alih media (scan) disimpan pada Pangkalan Data.¹⁰

Pemerintah memahami ketidaksempurnaan dari Peraturan Menteri sertipikat elektronik tersebut, karena sumber hukum yang digunakannya. Sumber hukum ialah di mana tempat atau asal peraturan hukum diambil atau gunakan sebagai norma/nilai tertentu berasal. Ketidaksempurnaan ditunjukkan dengan terbit belakangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pasal 84 Peraturan Pemerintah tersebut mengatur Pendaftaran Tanah Secara Elektronik. Pilihan pengaturan pendaftaran tanah dengan menambah dan menggabungkan dengan obyek yang lain merupakan pilihan jangka pendek, untuk mengakomodasi Peraturan

¹⁰ Wahyudi, J. “Dokumen Elektronik Sebagai Alat Bukti Pada Pembuktian di Pengadilan.” *Perspektif*, 17 no. 2 (2012): 118-126.

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

Menteri yang telah terlebih dahulu terbit.

Kedudukan Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan 2 (dua) syarat yaitu “diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”. merujuk pada dasar pertimbangan (konsideran) Peraturan Menteri mengacu pada Undang-Undang Poko-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundang-undangan terkait Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dan Undang-Undang Cipta Kerja. Maka dapat disebut bahwa Permen sertipikat-el dibentuk atas dasar perintah peraturan yang lebih tinggi, yang menunjukkan dasar dasar wewenang dari menteri-menteri sebagai pembantu Presiden yang mempunyai wewenang tertentu dalam pemerintahan. Kementerian ATR/BPN membidangi urusan pemerintahan bidang pertanahan dan tata ruang. Oleh karena itu, dapat dirumuskan bahwa Kementerian ATR/BPN memiliki wewenang

atributif yaitu wewenang yang telah ditetapkan atau mengikuti ketentuan sebagaimana disebut dalam konsideran dan mengingat dalam Peraturan Menteri sertipikat elektronik tersebut.

B. Mekanisme dalam Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik

Sejak tahun 2003 Pemerintah melakukan terobosan digitalisasi untuk mempermudah data kependudukan dan urusan-urusan kenegaraan lainnya. Hal ini adalah respon dari pemerintah untuk menyederhanakan semua urusan yang berkaitan dengan dokumen kependudukan lainnya, diantaranya E-Ktp, E-Tilang, E- Sertipikat dan yang berbasis data elektronik. Tujuannya adalah untuk mempermudah akses pemerintah dan proses inventarisasi data jika sewaktu-waktu dibutuhkan.

Upaya meningkatkan pelayanan publik ini diawali dengan digitalisasi/modernisasi birokrasi dengan beradaptasi dengan teknologi informasi. Dengan kata lain, yakni *Electronic Government* yaitu sistem informasi yang menggunakan internet dan teknologi digital lain untuk melakukan transaksi, layanan publik, komunikasi, koordinasi dan manajemen organisasi

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

pemerintah, yang meliputi layanan *government to government, government to business dan government to society*.¹¹ *E-Government* adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah untuk memberikan informasi dan pelayanan kepada masyarakat, serta hal-hal lain yang berkenaan dengan pemerintahan. Untuk itu harus ada inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik agar proses penyelenggaraan pelayanan publik yang dimaksud menjadi lebih efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

E-government diperuntukkan ke dalam: (a) pemerintah yang menggunakan teknologi, khususnya aplikasi internet berbasis web untuk meningkatkan akses dan *delivery*/layanan pemerintah kepada masyarakat kepada masyarakat, partner bisnis, pegawai, dan pemerintah lainnya; (b) suatu proses reformasi di dalam cara pemerintah bekerja, berbagai informasi dan memberikan layanan kepada internal dan eksternal klien bagi keuntungan baik pemerintah, masyarakat maupun pelaku bisnis; dan

(c) pemanfaatan teknologi informasi seperti *Wide Area Network (WAN)*, internet, *world wide web*, komputer oleh instansi pemerintah untuk menjangkau masyarakat, bisnis dan cabang-cabang pemerintah lainnya untuk memperbaiki layanan kepada masyarakat, memperbaiki layanan kepada dunia bisnis dan industri, memberdayakan masyarakat melalui akses kepada pengetahuan dan informasi, dan membuat pemerintah bekerja lebih efisien dan efektif.¹²

Dalam ranah agraria, lembaga Kementerian Pertanahan sudah memulai dengan melakukan manajemen data berbasis web dan pengaduan/pendaftaran yang terintegrasi dengan sistem kantor pertanahan setempat. Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Peraturan ini adalah wujud dari modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator

¹¹ Adriwati, *Bunga Rampai Wacana Administrasi Publik: Menguang Peluang dan Tantangan Administrasi Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2001).

¹² Habibullah, Achmad, "Kajian Pemanfaatan dan Pengembangan E-Government," 23 no. 3 (2010): 187.

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat.

Kementrian memulai menerapkan Sertipikat Elektronik secara bertahap, yakni diawali dengan menerapkan Pelayanan Hak Tanggungan secara elektronik, yakni dimulai pada tanggal 8 April 2020 pelayanan Tanggungan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang- undangan yang mengatur mengenai standar pelayanan dan pengaturan pertanahan di lingkungan Kementrian (Pasal 3 ayat 1 Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020).

Tata cara pelaksanaan penerbitan Hak Tanggungan elektronik cukup sederhana, yakni para pihak yang berkepentingan Sesuai Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020, yakni Debitur/Pemohon, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kreditur Bank, Kantor Pertanahan. Semua pihak yang berkepentingan sesuai pedoman dan petunjuk teknik penerbitan pelayanan Hak Tanggungan secara Elektronik wajib memiliki akun sebagai berikut:

1. Akun email kedinasan bagi seluruh pelaksanan Hak Tanggungan Elektronik
2. Akun Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP)

yang telah divalidasi bagi seluruh Hak Tanggungan Elektronik.

3. Akun Tanda Tangan Elektronik, bagi pejabat struktural maupun pejabat fungsional yang menandatangani Sertipikat Hak Tanggungan Elektornik.

Setelah syarat terpenuhi maka Sertipikat elektronik diperoleh dengan mengajukan permohonan pendaftaran tandatangan elektronik kepada Kepala Pusat Data dan Informasi Pertanahan, Tata Ruang dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan selaku Otoritas Pendaftaran melalui unit kerja yang mempunyai tugas bidang kepegawaian. Seluruh pelaksana wajib mengamankan akun sistem elektronik agar tidak dimanfaatkan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab.

Dengan modal pengalaman yang diperoleh dari penerapan Sertipikat Hak Tanggungan Elektronik ini, Pemerintah berupaya melakukan penerbitan Sertipikat Hak Milik secara Elektronik. Dan dalam hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik, dapat dilakukan penerbitan Sertifikat Elektronik dikhususkan untuk warga negara yang

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

masih belum mendaftarkan tanahnya dan warga negara yang telah memiliki Sertipikat kertas (konvensional) juga bisa menerbitkan Sertipikat Elektronik.

Dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik terdapat lampiran berupa bentuk/ gambaran secara umum sertifikat elektronik, diantaranya terdiri dari beberapa dokumen, yakni

1. Bentuk Gambar Ukur (elektronik)
2. Gambar Ruang (elektronik)
3. Peta Bidang Tanah (elektronik)
4. Peta Ruang (elektronik)
5. Surat Ukur (elektronik)
6. Gambar Denah (elektronik)
7. Surat Ukur Ruang (elektronik)
8. Dan Sertipikat dalam bentuk dokumen elektronik

Yang digunakan dalam dokumen elektronik ini adalah tanda tangan elektronik, bukan tanda tangan digital, lebih khusus pembahasan penulis akan fokus pada cara kerja tanda tangan elektronik. Secara umum, tanda tangan digital berbeda dengan tanda tangan elektronik.

Tanda tangan digital biasanya menggunakan *barcode*, pena digital, tanda tangan yang dipindai dan lain sebagainya karena hal tersebut mudah

sekali dipalsukan, dokumen yang menggunakan tanda tangan demikian akan sulit diverifikasi keabsahannya¹³. Maka oleh sebab itu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2019 diatur tanda tangan elektronik yang memenuhi persyaratan kekuatan hukum dan akibat hukum yang sah yakni :

1. Data pembuatan Tanda Tangan Elektronik terkait hanya kepada Penanda tangan;
2. Data pembuatan tanda tangan elektronik pada saat proses penandatanganan elektronik hanya berada dalam kuasa Penanda Tangan;
3. Segala perubahan terhadap tanda tangan elektronik yang terjadi setelah waktu penandatanganan dapat diketahui
4. Segala perubahan terhadap informasi elektronik yang terkait dengan tanda tangan elektronik tersebut setelah waktu penandatanganan dapat diketahui:

¹³ "Berita Cara Kerja Tanda Tangan Elektronik." 2021, <https://bsre.bssn.go.id/2021216-berita-cara-kerja-tanda-tangan-elektronik>.

5. Terdapat cara tertentu yang dipakai untuk mengidentifikasi siapa penanda tangannya;
6. Terdapat cara tertentu untuk menunjukkan bahwa penanda tangan telah memberikan persetujuan terhadap informasi elektronik yang terkait;

Dari penjelasan di atas bahwa tanda tangan elektronik masih dapat dipalsukan dan rawan dipalsukan, sebab sekalipun tanda tangan elektronik yang dipalsukan dapat terdeteksi secara langsung namun hal ini tidak semata-mata muncul sebagai notif bahwa tanda tangan tersebut dipalsukan melainkan harus dilakukan penyelidikan terlebih dahulu, inilah salah satu alasan yuridis mengapa tanda tangan elektronik masih rawan untuk dipalsukan. Cara praktis masyarakat untuk mengetahui tanda tangan tersebut dipalsukan atau tidak adalah mengupload dokumen tersebut dalam website aplikasi yang disediakan oleh balai sertifikasi sertipikat elektronik.

Kekurangan dari tanda tangan digital ialah tidak bisa diketahui terkait dokumen yang telah dilakukan perubahan yang terjadi setelah pendandatangan serta tidak dapat

cara-cara tertentu yang dapat dipakai untuk mengidentifikasi penandatanganan tersebut. Maka tanda tangan elektronik yang terintegrasi dengan basis informasi data identitas lebih terjamin keamanannya. Dalam artikel oleh balai sertifikasi nasional dijelaskan mengenai tata cara kerja tanda tangan elektronik, dengan teori sebagai berikut:

14

1. Dokumen asli akan dihitung nilai hasnya, yakni hash berfungsi matematika yang memetakan informasi dari dokumen ke nilai yang ukurannya tetap. Misal menggunakan algoritma hash SHA256. Maka informasi dokumen itu dipetakan, diresume ke dalam ukuran 256 bit. Fungsi hash digunakan untuk mengecek keutuhan atau integrity dari dokumen tersebut, bisa dikatakan nilai hash itu adalah biometriknya dokumen jika ada perubahan 1 bit saja pada dokumen maka nilai hash atau biometriknya akan berubah.
2. Setelah mendapatkan nilai hash dari dokumen asli, nilai hash tadi dienkrip menggunakan kunci privat pemilik sertipikat elektronik, hasil enkripsi ini yang disebut dengan tanda tangan elektronik.
3. Selanjutnya tanda tangan elektronik dibubukan atau ditambahkan di dokumen aslinya.

¹⁴ “Berita Cara Kerja Tanda Tangan Elektronik.” 2021, <https://bsre.bssn.go.id/2021216-berita-cara-kerja-tanda-tangan-elektronik>.

Tahapan panjang ketika para pihak membubuhkan tanda tangan elektronik pada sebuah dokumen menunjukkan keamanan yang berlapis, yang mana tanda tangan ini apabila ditiru untuk dipalsukan akan gampang terdeteksi, sebab terdapat hash yang digunakan untuk mengecek keutuhan atau integrity dari dokumen tersebut dan apabila terdapat perubahan 1 bit saja maka akan terdeteksi nilai hash atau biometriknya akan berubah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Sertipikat elektronik merujuk sumber hukumnya adalah Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dan Undang-Undang Cipta Kerja memang tidak menjadi persoalan, karena hanya mengatur tentang sertipikat elektronik. Di sisi lain, sumber hukum utama dalam pendaftaran tanah adalah Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pelaksananya. merujuk pada dasar pertimbangan (konsideran) Peraturan Menteri mengacu pada Undang-Undang Poko-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaanya serta peraturan perundang-undangan terkait Undang-Undang Informasi dan

Transaksi Elektronik dan Undang-Undang Cipta Kerja. Maka dapat disebut bahwa Permen sertipikat-el dibentuk atas dasar perintah peraturan yang lebih tinggi, yang menunjukkan dasar dasar wewenang dari menteri-menteri sebagai pembantu Presiden yang mempunyai wewenang tertentu dalam pemerintahan. Kementerian ATR/BPN membidangi urusan pemerintahan bidang pertanahan dan tata ruang. Oleh karena itu, dapat dirumuskan bahwa Kementerian ATR/BPN memiliki wewenang atributif yaitu wewenang yang telah ditetapkan atau mengikuti ketentuan sebagaimana disebut dalam konsideran dan mengingat dalam Peraturan Menteri sertipikat elektronik tersebut.

Mekanisme penerbitan sertipikat elektronik sesuai dengan Peraturan Agraria dan Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik diawali dengan penerbitan sertipikat untuk pertama kali dan dilanjutkan dengan penggantian sertipikat konvensional dengan sertipikat elektronik, meski hal ini tidak bersifat wajib, hal ini dirasa penting untuk diterapkan untuk meminimalisir pemalsuan dokumen.

Bagi pemerintah dapat melakukan evaluasi tentang kebijakan penerbitan sertipikat tanah elektronik terhadap program yang telah lebih dulu diterapkan yakni sertipikat elektronik hak tanggungan serta melakukan sosialisasi kepada masyarakat secara menyeluruh terhadap penerbitan sertipikat elektronik agar tidak menimbulkan kekhawatiran di masyarakat. Harus ada inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik agar proses penyelenggaraan pelayanan publik yang dimaksud menjadi lebih efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

- Adriwati, *Bunga Rampai Wacana Administrasi Publik: Menguang Peluang dan Tantangan Administrasi Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2001).
- “Berita Cara Kerja Tanda Tangan Elektronik.” 2021, <https://bsre.bssn.go.id/2021216-berita-cara-kerja-tanda-tangan-elektronik>.
- Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian ATR/BPN, *Sertipikat Elektronik Menuju Pelayanan Pertanahan Modern Berstandar Dunia*, Slide Outline Paparan, 2021.
- Habibullah, Achmad, “Kajian Pemanfaatan dan Pengembangan E-Government,” 23 no. 3 (2010): 187.
- Kaczorowska, “MBlockchain-based land registration: Possibilities and challenges,” *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 13 no. 2 (2019): 339-360.
- Kusmiarto, K., Aditya, T., Djurdjani, D., & Subaryono, S. “ Digital transformation of land services in Indonesia: A Readiness Assessment.” *Land*, 10 no. 2 (2021): 120.
- Low, R. “Maintaining the integrity of the Torrens system in a digital environment: A comparative overview of the safeguards used within the electronic land systems in Canada, New Zealand, United Kingdom and Singapore,” *Australian Property Law Journal*, 11 no. 2 (2005): 155-178.
- Maryam E., Hidayati, N. dan Kusumandari V.A (ed), *Antologi Hukum Peradilan Administrasi* (Medan, 2020).
- Mujiburohman, D. A, “Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL),” *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4 no. 1 (2018): 88-101.
- Sari, R. F., & Azizah, N. “Sistem validasi keaslian dokumen digital berbasis QR-Code.” *JurTI (Jurnal Teknologi Informasi)*, 4 no. 2 (2021): 321-327.
- Wahyudi, J. “Dokumen Elektronik Sebagai Alat Bukti Pada

Enny Agustina, Kajian Yuridis Program Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik, Halaman 341-358

Pembuktian di Pengadilan.”
Perspektif, 17 no. 2 (2012): 118-126.

Zevenbergen, J. “A systems approach to land registration and cadastre.”
Nordic journal of surveying and real estate research, 1 no.1 (2004): 11-24.