

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bidang agraria tidak lepas dengan yang namanya tanah. Tanah merupakan faktor utama pendukung dalam kehidupan serta kesejahteraan masyarakat Indonesia. Pentingnya tanah dalam kehidupan manusia, merupakan sebuah sarana kesejahteraan rakyat Indonesia, dalam pengaturannya negara telah mengatur sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan bahwa “Bumi, Air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pemerintah juga memberikan perlindungan hukum mengenai pertanahan di Indonesia yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Perlindungan hukum di dalam UUPA salah satunya adalah mengenai pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah.

Peraturan tersebut tertuang di dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yakni “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.” Ketentuan dalam Pasal 19 UUPA yaitu dijelaskan mengenai kepastian subjektif hukum yaitu tentang badan hukum dan

orang yang menjadi pemegang hak atas tanah dan terkait mengenai kepastian objektif yaitu berupa batas, panjang, letak serta lebar tanah dalam penguasannya.¹

Pelaksanaan dari Pasal 19 ayat (1) UUPA, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya disebut PP 10/1961) tentang Pendaftaran Tanah. Tetapi karena penyelenggaraan pendaftaran tanah di dalam PP 10/1961 belum cukup memberikan hasil yang memuaskan, maka untuk menyempurnakan penyelenggaraan tanah dalam peraturan tersebut pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (selanjutnya disebut PP 24/1997).

Dalam PP 24/1997 dijelaskan bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya. Diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang lebih terjamin bagi setiap orang atau pemilik hak atas tanahnya.

PP 24/1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan tidak hanya sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA, namun lebih dari itu PP 24/1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi

¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2003, h. 78.

pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.² Tertib administrasi dalam bidang pertanahan merupakan sebuah usaha guna memperoleh bentuk dari asas kepastian hukum itu sendiri.³ Adapun hasil yang diharapkan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah ini yaitu sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Salah satu program pemerintah dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah demi memudahkan masyarakat Indonesia untuk memiliki kepastian hukum adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL), yang diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka. BPN 6/2018). Pelaksanaan PTSL diharapkan pada tahun 2025 dapat terpetaknya seluruh bidang tanah di wilayah Indonesia dapat tercapai 100%. PTSL merupakan program yang dibentuk pemerintah untuk melayani persoalan sengketa tanah. Guna mengurangi adanya permasalahan tanah.

Era digital pada saat ini semakin berkembang dalam kehidupan demi mendukung berbagai kegiatan agar lebih memudahkan berbagai hal dan tentunya lebih praktis. Adapun di bidang pertanahan untuk menciptakan modernisasi pelayanan di bidang pertanahan mulai menerapkan suatu pelayanan berbasis elektronik. Berbagai teknologi mendorong untuk dapat lebih memudahkan dalam

² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 5.

³ Afif Rahman Hakim, "Prosedur Penerbitan Sertifikat Elektronik Sebagai Bukti Autentik Penguasaan Hak Atas Tanah", *Yuridika*, Vol. 3 No. 1, November, 2021, h. 4.

memberikan pelayanan yang dengan cepat, tepat, dan tentunya praktis. Berbagai negara pun sudah menerapkan berbagai pelayanan pertanahan dengan sistem elektronik. Agar tidak ketinggalan, Indonesia dalam hal ini memulai dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18/2021), yaitu yang ada di dalam Pasal 84 ayat (1) bahwa “Penyelenggaraan dan pelaksanaan Pendaftaran Tanah dapat dilakukan secara elektronik.” Selanjutnya, pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik akan diberlakukan secara bertahap yang ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN.⁴

Pendaftaran tanah secara elektronik merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data melalui sistem elektronik yang dibangun oleh Kementerian, menurut penjelasan Pasal 84 ayat (1) PP 18/2021. Maksud adanya pendaftaran tanah secara elektronik yaitu mengingat pentingnya pendaftaran tanah untuk masyarakat Indonesia, adapun program yang diberikan oleh pemerintah seperti PTSL dan tidak berhenti di situ saja upaya pemerintah untuk memudahkan dalam pelayanan publik kepada masyarakat serta mengoptimalkan pemanfaatan sebuah teknologi informasi komunikasi dan menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik terbentuklah pendaftaran tanah secara elektronik.

Era industri yang semakin maju dengan mana berbagai aktifitas di berbagai bidang seperti contohnya adalah dibidang pemerintahan dan pelayanan publik

⁴ Suhaile Bahfein, “Untuk Pertama Kali, Pendaftaran Tanah Bisa Dilakukan Secara Elektronik”, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/01/23/152127121/untuk-pertama-kali-pendaftaran-tanah-bisa-dilakukan-secara-elektronik?page=1>, 23 Januari 2021, dikunjungi pada tanggal 22 Januari 2022.

memanfaatkan sistem elektronik yang terkoneksi dengan cepat, mudah dan efektif sesuai dengan ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik (selanjutnya disebut PP 71/2019) bagi sistem pemerintah digunakan dengan bertahap. Dengan sistem tersebut di bidang pertanahan nasional yang sudah menggunakan sistem elektronik sesuai dengan awal adanya aturan mengenai transaksi elektronik yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik (selanjutnya disebut UU ITE).

Pemerintah terus berinovasi dalam hal elektronik, adapun mengenai sertipikat elektronik. Sebagai tanda bukti maka sertipikat salah satu bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yaitu dengan memberikan jaminan kepastian hukum.⁵ Sertipikat Elektronik juga telah diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka. BPN 1/2021). Dengan maksud untuk memudahkan masyarakat dengan berbagai inovasi yang diciptakan oleh pemerintah, namun adapun permasalahan-permasalahan yang dihadapi, salah satunya pro dan kontra dari respon masyarakat.

Pembentukan sistem elektronik dalam hal ini pelayanan pertanahan yang diberikan, tentunya juga harus melihat kesiapan dari sebuah sistem yang diciptakan

⁵ Sri Hajati, *et. al.*, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*, Kencana-Prenadamedia Group, Jakarta, 2021, h. 330.

itu sendiri agar tidak terjadi permasalahan-permasalahan yang tidak diinginkan kedepannya dan membuat masyarakat Indonesia itu percaya dan yakin untuk melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan dalam hal ini adalah pendaftaran tanah atau mendaftarkan tanahnya secara elektronik untuk menjamain kepastian hukum terhadap tanah yang diperolehnya. Tentunya sesuai dengan aturan yang telah diberikan pemerintah menurut PP 18/2021.

Prosedur pembuktian tertulis dalam pendaftaran tanah elektronik masih menjadi permasalahan, yaitu terkait bukti-bukti apa yang diperlukan dan pembuktiannya seperti apa. Masyarakat pun juga masi awam terhadap hal seperti ini, walaupun sebenarnya pemerintah pasti ingin selalu memudahkan masyarakatnya dan telah mempertimbangkan sebaik mungkin. Pemerintah dapat memberikan solusi, agar tidak terjadi hal yang tidak diinginkan, mengingat berbagai dokumen dan data-data yang terkait dalam pendaftaran tanah elektronik begitu penting. Apabila terjadi pelanggaran yang menimbulkan kerugian, maka harus dilakukan upaya penegakan hukum untuk memulihkan keadaan tersebut.⁶

Pendaftaran tanah elektronik memiliki celah terjadinya berbagai permasalahan-permasalahan, karena dimungkinkan bahwa pendaftaran tanah elektronik hanya dapat dijangkau di suatu perkotaan saja, sedangkan untuk akses di desa atau pelosok Indonesia masih sangat kurang terjangkau untuk akses internet, hal ini menjadikan masyarakat semakin sulit untuk mendaftarkan tanahnya. Adapun permasalahan mengenai penerbitan sertipikat elektronik yaitu apabila sertipikat

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008. H. 76.

elektronik terbit secara *double* atau ganda. Hal tersebut perlu menjadi perhatian besar, karena sangat dimungkinkan penerbitan elektronik ganda dapat terjadi.

Mengenai keamanan juga perlu diperhatikan, karena hal tersebut menjadi kekhawatiran masyarakat Indonesia apabila adanya pemalsuan dalam bukti yang diajukan dalam pendaftaran tanah elektronik ataupun *hacker* untuk meretas sistem dengan mudah, maka hal tersebut tidak sesuai dengan asas aman yang ada dalam sistem hukum pertanahan dalam hal ini adalah pendaftaran tanah.

Banyaknya permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia, untuk itu pemerintah harus betul-betul memperhatikan kesiapan program ataupun sistem yang dibuatnya, dalam hal ini adalah pendaftaran tanah elektronik. Walaupun akan digunakan secara bertahap, namun apakah sistem tersebut sudah siap digunakan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada di Indonesia.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, perlu kiranya dikaji dalam penelitian yang berjudul PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI SECARA ELEKTRONIK DALAM HUKUM PERTANAHAN NASIONAL.

1.2 Rumusan Masalah

1. Pembuktian hak secara tertulis dalam hal pendaftaran tanah elektronik.
2. Tindakan yuridis yang dilakukan untuk menghindari adanya pemalsuan dalam bukti hak yang diajukan.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini:

1. Menganalisa pembuktian hak secara tertulis dalam hal pendaftaran tanah elektronik.
2. Menganalisa tindakan yuridis yang dilakukan untuk menghindari adanya pemalsuan dalam bukti hak yang diajukan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya bidang hukum pertanahan, yang terkait pendaftaran tanah elektronik.

Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran berkenaan dengan tindakan yang dapat dilakukan untuk menghindari pemalsuan bukti dalam pendaftaran tanah elektronik.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli yang dilakukan dalam penulisan tesis ini, tidak adanya plagiarisme dan tulisan orang lain yang mengatasnamakan saya, penelitian ini memiliki perbedaan yang pernah ditulis oleh peneliti lain dan bentuk tulisan hukum dari dalam

maupun luar Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Adapun beberapa perbandingan penelitian oleh peneliti lain.

Pertama, Ana Silviana, Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, tahun 2021, dengan judul Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia. Penelitian ini lebih membahas terkait kesiapan peraturan sertipikat tanah elektronik, sedangkan penelitian yang akan diteliti membahas mengenai pendaftaran tanah secara elektronik.

Kedua, Rubiyanti Rukmana, Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, tahun 2021, dengan judul Sertipikat Elektronik Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Tanah Pasca Berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Objek penelitian ini adalah terkait sertipikat elektronik sebagai alat bukti dan membahas mengenai karakteristik sertipikat elektronik, sedangkan penelitian yang akan dibahas yaitu mengenai pembuktian hak secara tertulis dalam pendaftaran tanah secara elektronik.

Ketiga, Arif Rahman Hakim, Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Gunung Rinjani, tahun 2021, dengan judul Prosedur Penerbitan Sertifikat Elektronik Sebagai Bukti Autentik Penguasaan Hak Atas Tanah. Penelitian ini berkaitan dengan prosedur pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertipikat elektronik serta kekuatan sertipikat elektronik sebagai bukti penguasaan hak atas tanah, sedangkan penelitian yang akan dibahas mengenai pembuktian hak secara tertulis dalam pendaftaran tanah secara

elektronik dan tindakan yuridis yang dilakukan untuk menghindari adanya pemalsuan dalam bukti hak yang diajukan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Tipe Penelitian dalam penulisan menggunakan penelitian hukum yang dilakukan berdasarkan aturan-aturan hukum yang ditelaah guna menemukan solusi permasalahan isu hukum dalam penelitian. Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁷ Dalam penelitian ini akan dilakukan identifikasi masalah hukum, penalaran hukum, menganalisa dan memecahkan masalah yang terkait dengan pendaftaran tanah elektronik dalam hukum pertanahan nasional.

1.6.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁸ *Statute approach* dilakukan dengan mengidentifikasi dan membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini, antara lain akan dibahas menurut PP 18/2021. Untuk *conceptual approach* beranjak dari konsep yang berasal dari pandangan-pandangan dan

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, h. 133.

⁸ *Ibid.*, h. 93.

doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dalam hal ini, akan dibahas antara lain konsep mengenai pendaftaran tanah elektronik.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Penelitian hukum ini menggunakan 2 (dua) bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Sesuai dengan karakter penulisan yang normatif, penulisan ini menggunakan bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder yang selanjutnya diolah dan dikelompokkan berdasarkan kriteria yang cermat sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan lainnya. Berikut adalah bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan

Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4843) sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 251, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5952).

3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).
4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630).
5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang bukan

merupakan dokumen resmi, diperoleh dari buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan,⁹ yang berkaitan dengan hukum pertanahan khususnya mengenai pendaftaran tanah.

1.6.4 Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum primer, sekunder, dan bahan non-hukum yang telah dikumpulkan baik melalui *library research* atau *searching website* dengan sistem komputerisasi sehingga memudahkan dalam menganalisis dan diinventarisasi terlebih dahulu guna memperoleh informasi mengenai kebenaran bahan hukum tersebut lalu dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum.¹⁰ Selanjutnya dilakukan sistematisasi, klasifikasi, dikaji dan dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum oleh para ahli untuk dianalisis secara normatif.

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Setelah dikumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder maka dilakukan analisa dengan menggunakan metode interpretasi. Metode interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini

⁹ *Ibid.*, h. 206.

¹⁰ *Ibid.*, h. 181.

adalah interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis. Interpretasi gramatikal yaitu cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya. Interpretasi sistematis adalah menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan undang-undang lain, karena terbentuknya suatu undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan yang berlaku dan tidak mungkin suatu undang-undang berdiri sendiri tanpa terkait dengan peraturan lain.¹¹

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penelitian hukum ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bagian sebagai berikut:

Dalam Bab I yaitu pendahuluan, menguraikan secara singkat gambaran substansi dari penelitian, yang terdiri dari tujuh sub-bab, yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Dalam Bab II akan dibahas rumusan masalah yang pertama, yaitu pembuktian hak secara tertulis dalam hal pendaftaran tanah secara

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 57.

elektronik. Rencana yang akan dibahas mengenai:

- a. *Ratio Legis* pendaftaran tanah secara elektronik.
- b. Macam-macam alat bukti dalam pendaftaran tanah secara elektronik.

Dalam Bab III, pembahasan yang menguraikan secara terperinci mengenai rumusan masalah yang kedua, tindakan yuridis yang dilakukan untuk menghindari adanya pemalsuan dalam bukti hak yang diajukan. Rencana yang akan dibahas mengenai:

- a. Potensi permasalahan-permasalahan yang terjadi.
- b. Akibat hukum pemalsuan dalam bukti yang diajukan.
- c. Pertanggungjawaban BPN dalam permasalahan pendaftaran tanah elektronik.

Dalam Bab IV adalah Bab Penutup, yang merupakan bagian akhir dalam penelitian ini. Berisi kesimpulan dari hasil analisi dan pembahasan sebagaimana yang diuraikan dalam Bab II dan Bab III serta saran yang diharapkan dapat dapat memberikan manfaat bagi para pihak yang berkepentingan.