

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Implementasi**

Secara umum, istilah "implementasi" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Biasanya, istilah ini dikaitkan dengan kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, implementasi merupakan proses pengaplikasian suatu konsep, ide, kebijakan, atau inovasi ke dalam tindakan nyata yang memberikan dampak, baik berupa peningkatan pengetahuan, keterampilan, maupun perubahan nilai dan sikap.

Pelaksanaan kebijakan merupakan bagian krusial dalam seluruh proses kebijakan, di mana upaya ini diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu dengan memanfaatkan sarana dan prasarana yang ada dalam jangka waktu tertentu. Secara mendasar, implementasi kebijakan berarti melakukan serangkaian program yang telah dirancang untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) yang dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab, implementasi berarti memahami apa yang terjadi secara nyata setelah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Fokus dari implementasi kebijakan adalah pada peristiwa dan kegiatan yang muncul setelah pedoman kebijakan negara disahkan, baik berupa usaha pengadministrasian maupun dampak langsung yang dirasakan oleh masyarakat. Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penerapan kebijakan tidak dimulai sebelum tujuan dan sasaran telah ditetapkan atau diidentifikasi melalui keputusan kebijakan.

Implementasi adalah serangkaian kegiatan yang membuat suatu kebijakan tersedia bagi masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membuahkan hasil yang diharapkan. Rangkaian kegiatan ini mencakup persiapan seperangkat aturan lebih lanjut yang merupakan penafsiran Petunjuk. Misalnya, UU menciptakan serangkaian peraturan pemerintah, perintah eksekutif, dan peraturan daerah yang menyediakan sumber daya untuk memfasilitasi implementasi, termasuk fasilitas, infrastruktur, sumber daya keuangan, dan, tentu saja, akuntabilitas mengenai bagaimana kebijakan tersebut diterapkan. Kebijakan dikomunikasikan secara khusus kepada masyarakat. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap matang untuk dijalankan. Implementasi juga bisa berarti pelaksanaan yang diambil dari bahasa Inggris yaitu *Implement*.<sup>10</sup>

## **B. Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah secara terminologi berasal dari kata *cadastre*, kata *cadastre* merujuk pada teknis untuk suatu *record* atau rekaman, dalam sistem pendaftaran atau inventarisasi tanah yang berfungsi untuk mengidentifikasi, mencatat, dan mengelola informasi tentang kepemilikan, luas, nilai, serta penggunaan lahan. Dalam konteks pengelolaan pertanahan, *cadastre* sering kali digunakan sebagai dasar hukum untuk menentukan hak kepemilikan tanah, batas-batas properti, serta untuk memfasilitasi pemungutan pajak atau perencanaan tata ruang. Sistem ini mencakup peta atau sketsa yang menunjukkan batas-batas lahan dan detail lain yang relevan, serta basis data yang

---

<sup>10</sup> Rahmat dan Diding. Implementasikan Kebijakan Program Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu Di Kabupaten Kuningan. <http://dilihatya.com/1597/pengertian-implementasi->

memuat informasi administratif seperti nama pemilik, nomor sertifikat tanah, dan data legal lainnya. Cadaster dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian, identifikasi dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.<sup>11</sup>

Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah adalah serangkaian tindakan yang dilakukan secara berkelanjutan dan sistematis oleh negara atau pemerintah. Proses ini mencakup pengumpulan serta pencatatan informasi spesifik mengenai tanah di suatu wilayah tertentu, kemudian dilanjutkan dengan pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya untuk kepentingan masyarakat. Tujuan utama dari pendaftaran tanah ini adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk dalam hal penerbitan serta pemeliharaan tanda bukti kepemilikan tanah.<sup>12</sup> Pada prinsipnya pendapat tersebut sejalan dengan pengertian dari pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 1 Angka 1 PP No.24 tahun 1997 yang berbunyi :

*” Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan Oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-*

---

<sup>11</sup> Parlindungan, A. P. (1991). Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP.No24/1997dilengkapi Dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998). CV. Mandar Maju.

<sup>12</sup> Harsono, B. (2007). Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksananya. Jilid 1, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, Jakarta : Djambata (72).

*bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya*”<sup>13</sup>

Dalam artikel yang ditulis oleh Sulasiyah Amini dan Suratman, mereka menyoroti bahwa rendahnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah pertama kali yang menghasilkan sertifikat tanah menyebabkan minimnya kepemilikan sertifikat hak atas tanah. Mereka menekankan bahwa pendaftaran tanah penting untuk memperoleh kepastian hukum atas kepemilikan tanah, sehingga tanah yang telah terdaftar akan terhindar dari tindakan kesewenang-wenangan<sup>14</sup>. Wulanmas Anna P. G. Frederik, Deine R. Ringkuangan, dan Herry F.D. Tuwaidan dalam artikel mereka menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Mereka mengkritik bahwa meskipun substansi hukum pendaftaran tanah di Indonesia telah berupaya memberikan jaminan kepastian hukum melalui Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pada praktiknya, penerapan ketentuan tersebut belum mampu mewujudkan kepastian hukum karena tidak menjadi pertimbangan bagi hakim dalam memutuskan perkara tanah.<sup>15</sup>

Dengan disahkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), terjadi pembaruan dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. UUPA menghapus keberlakuan peraturan-peraturan hukum tanah peninggalan kolonial serta mengakhiri dualisme atau pluralisme dalam sistem hukum pertanahan. Selain itu, UUPA juga menetapkan dasar-dasar baru

---

<sup>13</sup> Pasal 1 Angka 1 PP No.24 Tahun 1997

<sup>14</sup> Sulasiyah Amini, (2022). Pentingnya Pendaftaran Tanah: Persepektif Teori Kepastian Hukum.

<sup>15</sup> Wulanmas Anna P. G. dan Frederik, (2024). Pendaftaran Hak Atas Tanah dalam Perspektif Kepastian Hukum.

bagi pengembangan hukum pertanahan nasional yang berlandaskan pada hukum adat sebagai bagian dari hukum asli Indonesia.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang merupakan bagian dari urusan agraria kemudian mengacu pada UUPA, ketentuan pendaftaran tanah pada UUPA terdapat dalam Pasal 19 yang berbunyi :

*” (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah.*

*(2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:*

- a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;*
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;*
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.*

*(3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.*

*(4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. ”*

Ketentuan ini kemudian diperjelas melalui Peraturan Pelaksana, yakni PP Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian diperbarui dengan PP Nomor 24 Tahun 1997. Kehadiran peraturan ini menjadi solusi atas kebutuhan akan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Pendaftaran tanah sendiri bertujuan untuk memberikan jaminan hukum serta perlindungan bagi pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lainnya yang terdaftar, sehingga mereka dapat dengan mudah membuktikan kepemilikannya. Pemerintah juga menyediakan informasi bagi pihak-pihak terkait agar dapat memperoleh data yang diperlukan dalam melakukan tindakan hukum terkait tanah dan rumah susun, serta untuk memastikan tertib administrasi pertanahan.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik merupakan keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Santoso, U. (2012). Hukum Agraria : Kajian Komprehensif.

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 29 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu :

**1. Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali (*Opzet atau Initial Registration*)**

Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan proses yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang sebelumnya belum terdaftar. Pelaksanaannya dapat dilakukan melalui dua metode, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadik. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan secara serentak mencakup seluruh objek tanah yang belum terdaftar dalam suatu wilayah desa atau kelurahan. Sementara itu, Pasal 1 angka 11 dalam peraturan yang sama menjelaskan bahwa pendaftaran tanah secara sporadik merupakan proses pendaftaran pertama kali terhadap satu atau beberapa objek tanah dalam suatu desa atau kelurahan, baik secara individu maupun massal. Apabila suatu desa atau kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah sistematis, maka pendaftaran tanah dilakukan secara sporadik atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi :

a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatannya meliputi :

1) Pembuatan peta dasar pendaftaran

a) Penetapan batas bidang-bidang tanah.

- b) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran.
- c) Pembuatan daftar tanah, yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
- d) Pembuatan surat ukur.

2) Pembuktian hak dan pembukuannya, kegiatannya meliputi :

- a) Pembuktian hak baru.
- b) Pembuktian hak lama.
- c) Pembuktian hak.
- d) Penerbitan sertifikat.
- e) Penyajian data fisik dan data yuridis.
- f) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

## **2. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah (*Bijhouding* atau *Maintenance*)**

Menurut Pasal 1 Angka 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan proses yang bertujuan untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, serta sertifikat agar sesuai dengan perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu. Pemeliharaan ini diperlukan apabila terdapat perubahan pada data fisik maupun yuridis dari objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk melaporkan serta mendaftarkan perubahan tersebut ke Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota. Adapun kegiatan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah mencakup beberapa aspek, antara lain:

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:
  - 1) Pemindahan hak.
  - 2) Pemindahan hak dengan lelang.
  - 3) Peralihan hak karena pewarisan.
  - 4) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi.
  - 5) Pembebanan hak.
  - 6) Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:
  - 1) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
  - 2) Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah.
  - 3) Pembagian hak bersama.
  - 4) Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.
  - 5) Peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan
  - 6) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan
  - 7) Perubahan nama

Pendaftaran tanah di Indonesia merupakan proses yang sangat penting dalam rangka menjamin kepastian hukum atas status kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah. Melalui sistem pendaftaran tanah yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 50

Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, pemerintah berupaya menciptakan administrasi pertanahan yang terstruktur guna mencegah terjadinya sengketa atau klaim ganda atas tanah. Seiring berjalannya waktu tentunya dengan adanya sistem pendaftaran tanah yang terintegrasi dan berbasis teknologi, seperti penerapan sertifikat elektronik, proses tersebut diharapkan dapat semakin efisien, akurat, dan aman. Secara keseluruhan, pendaftaran tanah adalah langkah fundamental dalam memastikan hak-hak atas tanah diakui dan dilindungi sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

### **C. Tinjauan Umum Sertifikat Tanah**

#### **1. Sertifikat Hak Atas Tanah**

Sertifikat, atau dalam bahasa Belanda disebut *certificat*, berarti surat keterangan tertulis dan tercatat yang berfungsi sebagai bukti kepemilikan suatu hak. Sertifikat tanah sendiri merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh pejabat berwenang sebagai bukti legal atas kepemilikan seseorang terhadap suatu bidang tanah.

Secara umum, sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai bukti kepemilikan atas tanah. Keabsahan sertifikat ini telah diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang sah dan memiliki kekuatan hukum kuat terkait data fisik serta data yuridis yang tercantum di dalamnya, selama data tersebut sesuai dengan informasi yang terdapat dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Sertifikat tanah menegaskan bahwa pemegang hak memiliki hak atas suatu bidang tanah. Data fisik dalam

sertifikat tersebut mencakup informasi mengenai lokasi, batas, dan luas tanah yang dimiliki.<sup>17</sup>

Rezeki Aldila Rajab menyatakan bahwa untuk mencapai kepastian hukum, seseorang harus memiliki sertifikat sebagai alat bukti atas kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sertifikat berfungsi sebagai bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya; data fisik dan yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar.<sup>18</sup> Kemudian, Estiani dalam artikelnya mengkaji pentingnya akta notaris dalam memberikan kepastian hukum terkait hak atas tanah. Meskipun demikian, penulis juga menyoroti potensi kesalahan dalam pembuatan akta, seperti kesalahan identitas pihak atau isi akta, yang dapat mempengaruhi keabsahan sertifikat hak atas tanah.<sup>19</sup>

Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam buku tanah diuraikan dalam bentuk daftar, sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam bentuk peta dan uraian, di dalam surat ukur dicantumkan keadaan, letak, luas, dan batas tanah yang bersangkutan. Untuk sertifikat tanah yang belum dilengkapi dengan surat ukur disebut sertifikat sementara. Sebagai ganti dari surat ukur, maka di muat Gambar Situasi dalam sertifikat sementara. Fungsinya

---

<sup>17</sup> PP No 4 Tahun 1997

<sup>18</sup> Rajab, R. A., *et al.*, (2020). Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah.

<sup>19</sup> Estiani, (2019). Tinjauan Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Akta Cacat Hukum.

dari gambar situasi pada sertifikat sementara terbatas pada penunjukan objek hak yang didaftar, bukan bukti data fisik.

Karena sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat di dalam bukti kepemilikan, maka sertifikat menjamin kepastian hukum orang yang menjadi pemegang hak milik atas tanah, kepastian hukum tersebut meliputi lokasi tanah, batas serta luas bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Dengan adanya kepastian hukum tersebut dapat memberikan perlindungan kepada orang yang memegang hak atau namanya yang telah tercantum dalam sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa kepemilikan kemudian hari. Jaminan kepastian hukum tidak hanya ditujukan kepada orang yang tercantum namanya di dalam sertifikat, tetapi juga merupakan kebijakan pemerintah dalam menciptakan tertib administrasi pertanahan yang meletakkan kewajiban kepada instansi yang berwenang atau pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah dengan selaras di seluruh Indonesia.<sup>20</sup>

Sertifikat tanah berfungsi sebagai bukti yang sah bahwa individu yang tercantum namanya di dalamnya adalah pemegang hak yang sah atas tanah tersebut. Data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah bersifat publik, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk PPAT berkewajiban untuk memverifikasi data dalam sertifikat dengan informasi yang ada pada surat ukur dan buku tanah yang tercatat di Kantor Pertanahan. Sertifikat sebagai bukti hak yang bersifat mutlak dapat dianggap sah jika

---

<sup>20</sup> Adrian Sutedi. (2011). Sertifikat Hak Atas Tanah. Sinar Grafika.

memenuhi beberapa unsur secara kumulatif. Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang sifatnya mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, antara lain yaitu :

- a. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah diperoleh dengan adanya itikad baik;
- c. Tanah di kuasai secara nyata;
- d. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut, tidak ada yang mengajukan keberatan tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan setempat dalam hal penguasaan tanah maupun penerbitan sertifikat.

**a. Kedudukan Sertifikat Tanah**

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 ketentuan pendaftaran Tanah di Indonesia menyebutkan bahwa :

- a) Sertifikat tanah adalah satuan atau lembaran dalam bentuk data yang sudah mencakup segala bentuk hak yang sebenarnya di lapangan baik luas, jumlah, batas sampai identitas didalamnya; dan
- b) Dalam hal pergantian baik nama maupun pemecahan jumlah tanah atau peralihan hak haruslah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan setiap telah terjadinya perubahan maka wajib dilaporkan untuk mencegah terjadinya permasalahan dikemudian hari antara pihak-pihak didalamnya.

Menurut Boedi Harsono, seorang pakar hukum agraria, sertifikat tanah adalah bukti otentik dari pengakuan negara atas hak-hak perorangan atau badan hukum terhadap tanah. Sertifikat ini dianggap sebagai alat bukti yang sempurna (*bewijsrecht*) sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, di mana kepemilikan yang diakui oleh negara memiliki kekuatan hukum yang kuat. Sertifikat ini memberikan kepastian hukum dan melindungi pemegangnya dari klaim atau sengketa pihak lain. Selain itu, sertifikat tanah juga diperlukan dalam berbagai transaksi properti, seperti jual beli, warisan, atau pengajuan kredit. Dengan adanya sertifikat, pemilik tanah memiliki jaminan legalitas atas aset tanah yang dimilikinya sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

## **2. Tinjauan Umum Sertifikat Elektronik**

Sertifikat elektronik, yang selanjutnya disingkat sebagai sertifikat-el, merujuk pada sertifikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dan disajikan dalam bentuk dokumen *digital*. Sistem elektronik ini mencakup berbagai perangkat dan prosedur yang bersifat elektronik, yang digunakan untuk keperluan persiapan, pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, tampilan, pengumuman, pengiriman, atau penyebaran informasi dalam format elektronik.

Pada awal tahun 2021 Pemerintah melalui Menteri ATR/BPN mengeluarkan dokumen tanda bukti hak kepemilikan tanah dalam bentuk elektronik (Sertifikat-el). Kebijakan ini merupakan aturan pelaksana dalam UU Cipta Kerja UU NO.11 tahun 2020 dalam kluster pertanahan, yang menyebutkan bahwa pelayanan bidang pertanahan

dialihkan ke dalam bentuk elektronik yang nantinya meliputi dokumen tanda bukti hak dalam bentuk elektronik. Namun peraturan tersebut dicabut dan digantikan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No.3 Tahun 2023 tentang Sertifikat Elektronik. Dalam pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023 menerangkan bahwasanya ” *Sertifikat elektronik yang selanjutnya disebut Sertifikat-el adalah Sertifikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik dalam bentuk Dokumen Elektronik yang Data Fisik dan data Yuridisnya telah tersimpan dalam BT-el*”<sup>21</sup>

Munculnya gagasan tentang berlakunya sertifikat tanah elektronik di Indonesia adalah sebagai perwujudan *e-governance* dengan diterbitkannya Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023, langkah ini merupakan sebuah keniscayaan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas dalam penanganan pendaftaran tanah di Indonesia. Tentunya dalam pelaksanaan sertifikat-el mempertimbangkan beberapa faktor yang selama ini menjadi permasalahan di Kantor Badan pertanahan seperti masih digunakannya sistem analog (paper based), dimana jika masih menggunakan ini akan memerlukan penyimpanan yang cukup besar dan ancaman dapat terjadi sewaktu-waktu seperti banjir, kebakaran, gempa bumi, dll.

Sistem keamanan untuk sertifikat tanah elektronik saat ini mengimplementasikan 2-Factor Authentication dan tanda tangan elektronik yang dikeluarkan oleh Certificate Authority yang dikelola oleh Badan Sertifikasi Elektronik (BSRE). Data *digital* milik

---

<sup>21</sup> Pasal 1 Angka 9 Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023

ATR/BPN juga menggunakan model enkripsi dan disalin secara rutin dalam basis data yang aman. Regulasi mengenai keamanan sertifikat tanah *digital* di Indonesia diatur dalam Permen ATR/BPN 3/2023. Keamanan sertifikat tanah *digital* yang diatur dalam peraturan ini mencakup adanya kode unik atau Hashcode yang disertai dengan QR Code, yang berisi data terenkripsi yang digunakan untuk mengakses informasi terkait Dokumen Elektronik melalui sistem yang disediakan oleh kementerian, kemudian berdasarkan Pasal 1 Ayat (6) Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 berbunyi bahwa Buku Tanah Elektronik yang selanjutnya disebut BT-el adalah Buku Tanah yang disahkan dengan tanda tangan elektronik menjadi blok data.<sup>22</sup>

Namun munculnya Sertifikat Elektronik sendiri tidak lepas dari sisi negatif antara lain faktor masalah keamanan data dan masalah keabsahan yang masih menjadi kekhawatiran di kalangan masyarakat. Djoko Widhyolaksono seorang Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia mengingatkan bahwa bahaya sertifikat tanah dalam bentuk *digital* karena dapat hilang sekejap dan dapat sangat merugikan pemiliknya.

#### **b. Kedudukan Sertifikat Tanah Elektronik**

Seiring dengan perkembangan dalam masyarakat mengenal teknologi dan informasi, timbul berbagai macam aktivitas yang mengarah pada elektronik. Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Transaksi & Informasi Elektronik (UU ITE) 2008 Tentang Transaksi dan Informasi Elektronik. Tentunya muncul berbagai alat bukti dalam

---

<sup>22</sup> Pasal 1 Angka 9 Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023.

hubungan keperdataan maupun pidana seperti adanya *e-commerce* dan *e-contract*, UU ITE tahun 2008 mengatur mengenai transaksi dan informasi elektronik<sup>23</sup>.

Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa informasi elektronik, dokumen elektronik, dan hasil cetaknya dapat digunakan sebagai alat bukti hukum yang sah. Sementara itu, ayat (2) menunjukkan bahwa hal tersebut merupakan bentuk perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia. Sertifikat tanah elektronik ini tidak menghapus fungsi sertifikat tanah konvensional yang juga dapat menjadi alat bukti hukum yang sah atas kepemilikan tanah. Baik sertifikat elektronik maupun konvensional memiliki kedudukan yang sama.

Penyelenggaraan Sertifikat Elektronik menurut pasal 13 dan 14 Undang-Undang Informasi Elektronik, Yaitu<sup>24</sup> :

- 1) Sertifikasi Elektronik diberlakukan untuk penerapan dari tanda tangan elektronik dan memanfaatkan jasa penyelenggara;
- 2) Sertifikasi Elektronik Wajib dipastikan sama dengan tanda tangan Elektronik sesuai dengan pemilik aslinya;
- 3) Setiap pihak yang terlibat dalam program Sertifikasi Elektronik haruslah dari dalam Negeri dan juga penyelenggara Luar negeri dan haruslah sudah berpengalaman dan harus terdaftar dan terdata di Indonesia; dan

---

<sup>23</sup> Risti, R., dan Shella, A. (2021). Tinjauan Yuridis Kekuatan Hukum Sertifikat Tanah Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2021. *Jurnal Hukum dan Etika Kesehatan*.

<sup>24</sup> Pasal 13 dan 14 Undang-Undang (UU) Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik

- 4) Peraturan Pemerintah akan menjadi acuan dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah.

Sejak dimulainya pendaftaran tanah di Indonesia hingga saat ini, bentuk dan format Buku Tanah maupun Surat Ukur sudah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut mengakibatkan elemen data yang tercantum dalam sertifikat juga mengalami perubahan. Verifikasi data pertanahan menjadi penting sebagai modal utama dalam melaksanakan layanan elektronik di Kementerian ATR/BPN karena apabila data pertanahan yang dimohonkan layanan elektronik statusnya belum valid maka dapat menghambat proses dari pelaksanaan layanan elektronik. ATR/BPN telah menerbitkan Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 yang di dalamnya mengatur mengenai verifikasi data fisik pada Surat Ukur, dan verifikasi data yuridis pada Buku Tanah, serta pengaturan mengenai nilai default sesuai dengan tipe daftar isian. Untuk menstandarkan nilai elemen data yang dimasukkan ke dalam pangkalan data, perlu dilakukan kegiatan verifikasi dokumen pertanahan supaya informasi yang dihasilkan dalam layanan elektronik sesuai dengan informasi aktual Buku Tanah dan Surat Ukur.

Pemerintah Indonesia telah resmi mengesahkan dan memberlakukan Sertifikat Elektronik, dengan pelaksanaan yang diatur dalam Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023. Seiring dengan itu, pemerintah juga mengeluarkan aturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur proses pendaftaran tanah secara elektronik, serta menyangkut sertifikat yang berlaku, baik yang berbentuk elektronik maupun konvensional. Berdasarkan Pasal 84 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara

elektronik. Hasil dari pendaftaran tanah elektronik, termasuk data, informasi, dan dokumen elektronik, serta salinan cetaknya, diakui sebagai alat bukti hukum yang sah. Data dan informasi tersebut merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan sistem elektronik yang dikembangkan oleh Kementerian.

Proses pendaftaran tanah untuk sertifikat elektronik berbeda dengan sertifikat konvensional, baik pada tahap pendaftaran pertama maupun pemeliharaan datanya. Pemerintah telah merencanakan berbagai langkah untuk melaksanakan pendaftaran Sertifikat Elektronik secara bertahap, dan seluruh proses tersebut tidak dikenakan biaya, kecuali untuk konversi dari sertifikat konvensional ke sertifikat elektronik. Dalam pelaksanaan pendataan, dilakukan secara maksimal dan efisien. Data yang terkumpul disimpan dalam basis data yang diperiksa secara berkala untuk memastikan keamanan dan kepastian sertifikat elektronik, yang dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab dan keandalan.

Tanda tangan elektronik dalam hal ini Sertifikat tanah yang diterbitkan dalam pasal 1 ayat (16) Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 menyebutkan ” *Segel Elektronik adalah Tanda Tangan Elektronik yang digunakan oleh badan usaha atau instansi untuk menjamin keaslian dan integritas dari suatu informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik* ”<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Permen ATR/KBPN No 3 Tahun 2023 Pasal 1 Ayat 16

Sertifikat elektronik sangat berbeda dengan sertifikat kertas atau konvensional dikarenakan untuk mendapatkan kepastian hukum terdapat perbedaan antara keduanya baik elektronik maupun Konvensional diantaranya adalah :

- 1) pada sertifikat tanah elektronik, kode dokumen yang digunakan merupakan hashcode, ini merupakan kode unik dokumen elektronik yang dihasilkan oleh sistem. Sementara sertifikat konvensional menggunakan kode gabungan huruf dan angka.
- 2) pada el-sertifikat, terdapat sistem QR Code yang akan memudahkan hanya perlu memindai dengan membuka tautan yang berisi dokumen elektronik di aplikasi sentuh tanahku.
- 3) Penomoran dan identitas dalam hal ini hanya memakai (1) nomor, yaitu berupa nomor yang bisa di masukan berdasarkan hak milik satuan bidang pada tanah termasuk satuan surat ukur sehingga menghasilkan identitas nomor tunggal.
- 4) bentuk tanda tangan sudah menggunakan tanda tangan Elektronik dikarenakan sudah terkoneksi pada sistem yang tidak mudah di tiru atau di duplikat oleh orang lain sehingga sangat sulit dipalsukan.
- 5) dokumen yang dikeluarkan berisi informasi tentang tanah baik jumlah batas data pemilik tanah yang ditulis secara detail.

#### **D. Tinjauan Umum Proses Sertifikasi Sertifikat Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023**

Sertifikasi Sertifikat Elektronik adalah proses pengakuan resmi yang bertujuan untuk menjamin bahwa sertifikat elektronik, serta penyelenggaranya memenuhi standar teknis, keamanan, dan regulasi yang berlaku<sup>26</sup>. Dalam Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 menjelaskan bahwasanya Sertifikat Elektronik yang selanjutnya disebut Sertifikat-el adalah Sertifikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik yang Data Fisik dan Data Yuridisnya telah tersimpan dalam BT-el. Sistem elektronik yang Disediakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik dalam kegiatan Pendaftaran Tanah.

Selanjutnya dalam pasal 3 ayat 2 Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 menjelaskan bahwasanya Sistem Elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterapkan untuk kegiatan:

- a. Pendaftaran Tanah untuk pertama kali;
- b. Pemeliharaan data Pendaftaran Tanah;
- c. Pencatatan perubahan Data dan Informasi; dan

---

<sup>26</sup> Putra, R. A., dan Winanti, A. (2023). Urgensi Penerbitan Dokumen Sertifikat Tanah Elektronik Pasca Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023. <https://doi.org/10.3783/causa.v1i1.571>

d. Alih media

### **1. Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali**

Penerbitan Dokumen Elektronik dalam kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 7 Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 pengajuan permohonan dapat melalui Sistem Elektronik atau Loker Pertanahan. Untuk permohonan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali melalui Sistem Elektronik diajukan oleh pemohon dengan cara mengisi formulir permohonan dan mengunggah seluruh kelengkapan dokumen persyaratan.

Selanjutnya petugas akan melakukan verifikasi kesesuaian dokumen cetak dengan dokumen persyaratan yang diunggah melalui Sistem Elektronik. jika hasil verifikasi dinyatakan telah lengkap dan memenuhi syarat maka dokumen persyaratan dalam dokumen cetak akan dipindai dan diunggah ke Sistem Elektronik oleh petugas dan nantinya hasil pemindaian dokumen persyaratan diberi catatan yang menjelaskan dokumen telah dicocokkan sesuai dengan aslinya dan dibubuhi Segel Elektronik.

Selanjutnya dilakukan pengumpulan dan pengolahan Data Fisik, penelitian Data Yuridis dan pembukuan hak dan penerbitan Sertifikat -el. Pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dapat dilaksanakan secara virtual dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi kemudian hasil kegiatan pemetaan bidang tanah pada Peta Pendaftaran dituangkan menjadi surat ukur elektronik dalam bentuk Blok Data dan disahkan dengan Tanda Tangan Elektronik oleh pejabat yang berwenang. Setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diberi nomor identifikasi bidang tanah. Kemudian penelitian Data Yuridis dilakukan dengan meneliti/memeriksa Data yuridis bidang tanah terhadap

bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun tidak tertulis. Hasil kegiatan penelitian data yuridis akan dibuatkan risalah penelitian Data Yuridis/pemeriksaan tanah, pengumuman daftar Data Yuridis dan data Fisik bidang tanah, berita acara pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis atau keputusan penetapan hak dan dokumen pendukung lainnya.<sup>27</sup>

Setelah proses pengecekan Data Fisik dan data Yuridis maka dilakukan Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertifikat Elektronik. dalam kegiatan pembukuan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk dengan memeriksa kesesuaian Data Yuridis dan mengutip letak bidang tanah pada Peta Pendaftaran melalui Sistem Elektronik. pejabat yang ditunjuk tentunya memiliki tanggung jawab terhadap kesesuaian informasi Data Yuridis bidang tanah. Tanggal pengesahan pembukuan hak dicatat pada saat Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk mengesahkan hasil pemeriksaan. Setelah itu Sertifikat-el diberikan kepada pemegang hak melalui Sistem Elektronik dan untuk salinan resmi Sertifikat-el dicetak menggunakan kertas dengan spesifikasi khusus melalui Sistem Elektronik di Kantor Pertanahan atau tempat lain yang ditunjuk oleh kementerian.

## **2. Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah**

Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah dilakukan dalam hal terjadinya perubahan Data Fisik dan/atau Data Yuridis pada hak pengelolaan, hak atas tanah, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun. Penerbitan Dokumen Elektronik dalam kegiatan

---

<sup>27</sup> Pasal 14 Permen ATR/BPN No 3 Tahun 2023

pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah diajukan melalui Sistem Elektronik dan Loker Pertanahan. Permohonan pemeliharaan Data Pendaftaran tanah melalui Sistem Elektronik diajukan oleh pemohon dengan cara mengisi formulir permohonan dan mengunggah seluruh kelengkapan dokumen persyaratan dengan disertai pernyataan mengenai kesesuaian antara dokumen cetak dengan dokumen yang diunggah.

Hasil verifikasi apabila dinyatakan telah lengkap maka akan dibubuhi Segel Elektronik dan permohonan diproses sesuai dengan jenis layanan yang diajukan. Pencatatan pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah dilaksanakan dengan mencatat perubahan Data Fisik dan/atau Data Yuridis pada BT el hak pengelolaan, hak atas tanah, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan dalam bentuk Blok Data baru yang pengesahannya dilakukan sekaligus pada Sertifikat-el. Setiap pencatatan perubahan pada BT-el dibuat Blok Data baru yang tersimpan berurutan sesuai riwayat Pendaftaran Tanah. Setelah diterbitkan Sertifikat-el edisi lanjutan Sertifikat-el edisi sebelumnya dinyatakan tidak berlaku dan berfungsi sebagai riwayat pendaftaran tanah.

### **3. Penerbitan Dokumen Elektronik Hasil Alih Media**

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 kegiatan alih media merupakan kegiatan untuk mengubah surat ukur menjadi surat ukur elektronik dan Buku Tanah menjadi BT-el. Kegiatan alih media sendiri dilakukan secara bertahap dan dapat dilaksanakan pada saat pelayanan pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah.

Kegiatan alih media dilakukan melalui verifikasi dan validasi terhadap Data Fisik pada surat ukur dan Data Yuridis pada Buku Tanah. Proses verifikasi dilakukan dengan

memeriksa kesesuaian data yang tersimpan pada Sistem Elektronik dengan memeriksa struktur Data dan kelengkapan Data yang tersimpan pada Sistem Elektronik. Dalam hal terdapat perbedaan antara Data Fisik dan data Yuridis dalam surat ukur dan Buku Tanah, dapat diperbaiki sesuai dengan Data yang paling mutakhir atau merujuk pada instansi teknis pengampu Data.

Selanjutnya dalam hasil kegiatan verifikasi dan validasi surat ukur menghasilkan Blok Data yang pengesahannya dilakukan pada lembar Pengesahan Alih Media Surat Ukur. Kemudian hasil kegiatan verifikasi dan validasi Buku Tanah akan menghasilkan Blok Data yang pengesahannya dilakukan pada Lembar Pengesahan Alih Media Buku Tanah. Kepala Kantor atau pejabat yang ditunjuk diberikan wewenang untuk melakukan pengesahan dan bertanggung jawab terhadap kesesuaian hasil alih media dengan Data Fisik dan/atau Data Yuridis yang terdapat dalam surat ukur dan Buku Tanah.

Buku Tanah dan surat ukur yang telah dilakukan alih media pada halaman terakhir akan diberikan catatan berupa kalimat penutup untuk menjelaskan bahwa Buku Tanah/Surat Ukur ini telah dilakukan validasi dan telah sesuai dengan Data pada Sistem Elektronik. Pencatatan perubahan selanjutnya dilakukan melalui sistem elektronik. hasil pemindaian Buku Tanah dan surat ukur dikelola melalui Sistem Elektronik dan disimpan pada Pangkalan Data yang menjadi satu kesatuan warkah Pendaftaran Tanah secara elektronik.