BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Revolusi digital telah mengubah wajah pemerintahan modern di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Pemerintah Indonesia menetapkan transformasi digital sebagai prioritas nasional melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) ini mendorong seluruh instansi pemerintah, termasuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), untuk mentransformasikan layanan publik dari sistem manual menjadi berbasis digital guna menciptakan birokrasi yang cepat, transparan, dan efisien[1].

Sejalan dengan Peraturan Presiden tersebut, sektor pertanahan menjadi salah satu fokus utama dalam proses digitalisasi. Selama bertahun-tahun, penyelenggaraan administrasi pertanahan menghadapi berbagai persoalan kronis seperti keterlambatan pelayanan, tumpang tindih bidang tanah, dan rendahnya akses informasi. Pendaftaran tanah elektronik merupakan respons terhadap berbagai kelemahan yang terjadi dalam sistem pendaftaran tanah konvensional yang berpotensi menimbulkan sengketa[2]. Digitalisasi melalui sistem Pendaftaran Tanah Elektronik (PTE) diharapkan dapat mengatasi persoalan-persoalan tersebut dengan menciptakan basis data pertanahan yang terintegrasi, *real-time*, dan mudah diakses masyarakat.[3]

---

[1] Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

[2] Muhammad Idris, Ternyata Ini Alasan Pemerintah Terapkan Sertifikat Tanah Elektronik, terdapat dalam https://money.kompas.com/read/2021/02/05/110600226/ternyata-ini-alasan-pemerintah -terapkan-sertifikat-tanah-elektronik?Page=all 5 Februari 2021. Diakses pada tanggal 30 Juni 2025 pukul 15.00 WIB.

Menurut mantan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Agus Harimurti Yudhoyono, tuntutan modernisasi pelayanan publik dan dorongan global untuk mengadopsi teknologi informasi dalam sistem administrasi menjadi pemicu utama diberlakukannya sistem pendaftaran tanah elektronik [4].

Dalam konteks penerapan sistem elektronik, muncul berbagai tantangan fundamental yang patut dicermati secara kritis. Salah satu kekhawatiran utama berkaitan dengan aspek keandalan dan keamanan data digital. Sistem elektronik memiliki potensi risiko terhadap gangguan teknis maupun ancaman siber yang apabila tidak dikelola dengan baik, dapat berdampak pada integritas informasi pertanahan. Di sisi lain, kesiapan masyarakat dalam beradaptasi dengan perubahan sistem juga menjadi perhatian penting. Rendahnya literasi digital di sebagian kalangan menimbulkan keraguan terhadap keabsahan dokumen elektronik, terutama bila dibandingkan dengan sertifikat fisik yang selama ini dianggap sebagai bukti otentik dan nyata.

Secara yuridis, dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia dimulai dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA ditegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh

---

[3] Dwi NH, Tingkatkan Efisiensi Pendaftaran Tanah, Kementerian ATR/BPN Terapkan Sistem Sertifikat Elektronik, terdapat dalam https://www.kompas.com/properti/read/2021/02/09/165009821 /tingkatkan-efisiensi-pendaftaran-tanah-kementerian-atr-bpn-terapkan 9 Februaru 2021. Diakses pada tanggal 16 Juli 2025 Pukul 20.00 WIB.

[4] Retno Ayuningrum, Supaya Nggak Ketinggalan Zaman, Layanan Pertanahan Wajib Serba Digital, terdapat dalam https://finance.detik.com/infrastruktur/d-7435344/supaya-nggak-ketinggalan-zaman-layanan-pertanahan-wajib-serba-digital 12 Juli 2024. Diakses pada tanggal 16 Juli 2025 Pukul 21.00 WIB.

wilayah negara. Pendaftaran tanah ini merupakan bagian dari pelaksanaan asas pengakuan hak atas tanah melalui sistem administrasi negara. Tujuan utama pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah, sehingga setiap warga negara yang memiliki hak atas tanah memperoleh perlindungan hukum dari negara.

Menindaklanjuti ketentuan tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. PP ini mengatur bahwa pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah melalui dua skema yaitu, pendaftaran lengkap yang dilakukan setelah seluruh bidang tanah dalam suatu wilayah diukur dan dipetakan, serta pendaftaran tidak lengkap yang hanya mencatat hak tanpa surat ukur dan menghasilkan sertipikat sementara[5].

Meskipun telah menjadi kerangka hukum awal, dalam praktiknya selama 37 tahun penerapannya, PP No. 10 Tahun 1961 belum mampu menyelesaikan masalah pendaftaran tanah secara komprehensif. Dari total 55 juta bidang tanah, hanya sekitar 16,5 juta (30%) yang berhasil didaftarkan. Hal ini menunjukkan lemahnya sistem pelaksanaan, terutama dalam aspek pelindungan hukum dan efisiensi prosedur[6].

Menanggapi hal tersebut, pemerintah merevisi sistem dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini menjadi bentuk penyempurnaan dari PP sebelumnya dengan memuat pengaturan lebih komprehensif mengenai asas, metode, pelaksanaan, dan produk hukum pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran kemudian dibagi menjadi dua pendekatan, yakni pendaftaran sistematik dan pendaftaran sporadik[7].

---

[5] Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi,* Ctk. Ketiga, CV. Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm 84-92.

[6] *Ibid,* hlm 91.

Namun demikian, meskipun telah mengalami pembaruan regulasi, dalam praktiknya pelaksanaan pendaftaran tanah tetap menghadapi kendala, terutama pada tataran administrasi dan kualitas data. Sertipikat ganda, tumpang tindih bidang, dan keterlambatan proses masih menjadi permasalahan yang mencolok.

Selain itu, banyak penguasaan tanah oleh masyarakat adat berlangsung secara turun-temurun berdasarkan sistem hukum adat yang bersifat tidak tertulis. Ketika tanah-tanah tersebut dikonversi ke dalam sistem hukum positif yang mengedepankan bukti formal dan administratif, sering kali muncul klaim tumpang tindih dan konflik kepemilikan. Hal ini menunjukkan adanya ketidakharmonisan antara hukum negara dan hukum adat yang belum sepenuhnya terjembatani[8].

Hukum nasional cenderung mengabaikan nilai-nilai kultural seperti hubungan spiritual antara masyarakat adat dan tanah, asas komunalitas, serta konsep hak ulayat yang menjadi landasan penguasaan dalam masyarakat adat. Negara sering kali hanya mengakui hak masyarakat adat melalui pendekatan legalistik, tanpa memberikan ruang yang cukup bagi pengakuan substansial terhadap struktur sosial dan nilai-nilai lokal[9].

Seiring perkembangan teknologi informasi, kebutuhan akan sistem elektronik yang efisien dan aman menjadi semakin mendesak. Hal ini kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, khususnya dalam Pasal 84 ayat (2) dan (3). Pasal 84 ayat (2) menyatakan bahwa pendaftaran tanah dapat dilakukan

---

[7] *Ibid,* hlm 91-92.

[8] Winahyu Erwiningsih dan Fakhrisya Zalili Sailan, Hukum Agraria Dasar-Dasar dan Penerapannya di Bidang Pertanahan, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm 24-37.

[9] *Ibid.*

secara elektronik, dan ayat (3) menyatakan bahwa dokumen elektronik yang dihasilkan memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum yang sama dengan dokumen non-elektronik.

Sebagai langkah lanjutan untuk memperjelas implementasinya, diterbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/KBPN) Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Regulasi ini menjadi dasar awal peralihan sistem pendaftaran tanah dari manual ke digital. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa proses pembuatan, penerbitan, dan pengelolaan sertipikat akan dilaksanakan secara elektronik. Tujuannya adalah menciptakan layanan pertanahan yang lebih cepat, transparan, dan memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi pemilik hak atas tanah.

Kemudian, untuk menyempurnakan pengaturan sebelumnya dan merespons perkembangan di lapangan, pemerintah menetapkan Permen ATR/KBPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Peraturan ini memperluas jenis dokumen yang bisa diterbitkan secara digital, termasuk surat ukur, gambar situasi, serta dokumen warkah lainnya yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Di dalamnya juga diatur tata cara penerbitan, pengelolaan, dan penyimpanan dokumen elektronik, serta menegaskan bahwa dokumen tersebut memiliki status hukum yang sah sebagaimana dokumen fisik, sesuai dengan prinsip legalitas yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, termasuk UU ITE dan PP No. 18 Tahun 2021.

Peraturan ini mengatur bahwa dokumen pertanahan seperti surat ukur, peta bidang tanah, dan daftar nama dapat diterbitkan dalam bentuk elektronik melalui

sistem digital resmi BPN. Digitalisasi ini didorong oleh semangat modernisasi birokrasi menuju sistem yang *paperless*, efisien, dan lebih mudah diakses oleh masyarakat melalui *gadget* dan internet.

Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 memberikan dasar hukum bagi penerbitan berbagai dokumen elektronik seperti surat ukur, peta bidang tanah, dan daftar nama. Dokumen tersebut diintegrasikan dalam sistem elektronik berbasis aplikasi dan platform digital yang dikembangkan oleh BPN. Tujuan utamanya adalah menghadirkan pelayanan yang lebih efektif, efisien, dan transparan.

Di tengah kondisi tersebut, Kota Bogor dipilih sebagai salah satu lokasi proyek percontohan digitalisasi pertanahan nasional karena telah menyandang status "Kota Lengkap" dan menggunakan sistem lokal bernama Botrans (Bogor Bertransformasi) sejak tahun 2021[10].

Pada awal tahun 2024, jumlah sertipikat elektronik yang telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Bogor tercatat mencapai 8.184 bidang tanah. Meskipun terlihat progresif secara kuantitatif, penerapan di lapangan menunjukkan banyak kendala, seperti kesalahan peta digital, proses validasi yang terpusat di Pusat Data dan Informasi (PUSDATIN), serta keterbatasan perangkat keras dan SDM[11].

Namun dalam pelaksanaannya, masih terdapat kesenjangan antara ketentuan normatif dalam Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 dengan realita di lapangan. Beberapa kendala yang muncul di Kantor Pertanahan Kota Bogor antara lain kondisi sinyal yang tidak stabil yang menghambat proses penetapan titik koordinat (*block*

[10] Hari. S, BPN Kota Bogor Deklarasikan Kelurahan Lengkap dan Launching Aplikasi DILO, terdapat dalam https://nusantarapos.co.id/65912/bpn-kota-bogor-deklarasi kan-kelurahan-lengkap-dan-launching-aplikasi-dilo/, 7 Mei, 2021. Diakses pada tanggal 11 Juni 2025 pada pukul 17.00 WIB.

[11] Wawancara dengan Bapak Riki, Analis Hukum Pertanahan pada Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Pertanahan Kota Bogor. Di Bogor, 25 April 2025, 10.00 WIB.

adjustment), serta peralatan ukur yang sudah tua sehingga membutuhkan perawatan ekstra. Di sisi lain, sebagian masyarakat masih belum memahami manfaat pendaftaran tanah elektronik dan merasa khawatir terhadap keamanan data sertipikat digital. Ada pula persepsi bahwa sertipikat elektronik belum dapat dijadikan jaminan kredit di bank, serta penolakan terhadap pengalihan dari sertipikat buku ke versi elektronik (piagam). Keterbatasan sosialisasi dan kesiapan infrastruktur menyebabkan pelaksanaan kebijakan ini belum sepenuhnya sesuai dengan tujuan efisiensi dan kepastian hukum sebagaimana diamanatkan dalam regulasi[12].

Berangkat dari kompleksitas pelaksanaan di lapangan, di perlukan penelaahan lebih jauh bagaimana kesiapan sistem pendaftaran tanah elektronik dalam menjamin keandalan dan keberlangsungan data. Dalam konteks digitalisasi dokumen pertanahan, keberadaan sistem penyimpanan yang aman dan tahan gangguan menjadi sangat krusial. Ketika seluruh informasi dialihkan ke format digital, timbul kekhawatiran mengenai langkah apa yang akan diambil apabila terjadi gangguan atau kehilangan data dalam skala besar. Hal ini menimbulkan perenungan mengenai seberapa kuat sistem yang dibangun dalam menghadapi potensi ancaman terhadap integritas data.

Dari hal-hal yang di atas maka penulis merasa perlu untuk menuangkan dalam bentuk penelitian berjudul **"Implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kota Bogor"**.

---

[12] *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 3 Tahun 2023 dalam kegiatan pendaftaran tanah secara elektronik di Kantor Pertanahan Kota Bogor?
2. Apa saja kendala dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Elektronik (PTE) di Kantor Badan Pertanahan Kota Bogor?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan dan menganalisis pelaksanaan Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 3 Tahun 2023 dalam proses pendaftaran tanah secara elektronik di Kantor Pertanahan Kota Bogor.
2. Mengidentifikasi serta mengkaji kendala dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan sistem PTE di Kantor Badan Pertanahan Kota Bogor.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis dalam bidang hukum pertanahan, khususnya terkait implementasi Pendaftaran Tanah Elektronik (PTE) sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum administrasi negara dan tata kelola pertanahan di era digital. Dengan menganalisis implementasi PTE di Kantor Pertanahan Kota

Bogor, penelitian ini akan memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori mengenai efektivitas digitalisasi layanan publik, khususnya dalam sektor pertanahan yang selama ini dikenal kompleks dan sarat tantangan administratif. Temuan dari penelitian ini dapat menjadi referensi akademik bagi penelitian-penelitian selanjutnya, terutama dalam konteks mengkaji kesesuaian antara kebijakan modernisasi layanan publik dan realitas implementasinya di tingkat lokal. Selain itu, penelitian ini juga berkontribusi dalam membangun kerangka konseptual baru mengenai hubungan antara digitalisasi, pelayanan publik, dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat nyata bagi Kantor Pertanahan Kota Bogor dan instansi terkait lainnya. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi untuk menilai keberhasilan, efektivitas, serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PTE. Dengan memahami hambatan teknis, sosial, dan administratif yang muncul di lapangan, instansi terkait dapat merumuskan strategi perbaikan yang lebih tepat sasaran, baik dalam aspek peningkatan infrastruktur teknologi, penguatan kapasitas sumber daya manusia, maupun dalam memperbaiki pola komunikasi dengan masyarakat. Penelitian ini juga memberikan rekomendasi praktis terkait optimalisasi program sosialisasi dan edukasi masyarakat mengenai manfaat PTE, sehingga diharapkan dapat meningkatkan partisipasi publik serta mempercepat terwujudnya pelayanan pertanahan yang lebih transparan, cepat, dan akuntabel. Pada tingkat yang lebih luas, penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi

pemerintah pusat dalam menyusun kebijakan digitalisasi pertanahan secara nasional, guna mempercepat transformasi layanan publik berbasis teknologi informasi di seluruh wilayah Indonesia.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik telah dilakukan oleh sejumlah peneliti sebelumnya dengan fokus dan pendekatan yang beragam, sebagai berikut:

Pertama, Anita Herawati dalam skripsinya yang berjudul "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kampar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021" (2024) dalam penelitiannya menggunakan metode yuridis sosiologis. Penelitian ini mengkaji pelaksanaan pendaftaran tanah elektronik di Kabupaten Kampar dan kendala yang dihadapi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik telah berjalan cukup maksimal, namun masih terdapat kendala seperti masalah jaringan internet, perangkat yang bermasalah, keterbatasan sumber daya manusia, serta kurangnya pemahaman masyarakat terhadap sistem elektronik[13]. Perbedaan dengan penelitian yang diteliti oleh Penulis terletak pada objek regulasi dan metodenya. Penelitian yang dilakukan Penulis menggunakan pendekatan Perundang-undangan dan kasus, yaitu dengan menelaah ketentuan hukum yang tertulis serta bagaimana hukum tersebut berjalan di tengah masyarakat dalam menyelesaikan suatu permasalahan, dengan fokus pada

[13] Anita Herawati, Skripsi *"Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kampar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah"*, Program Studi Sarjana Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Sultan Syarif Kasim Riau.

implementasi Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023, bukan PP No. 18 Tahun 2021. Selain itu, lokasi penelitian berada di Kota Bogor, bukan Kampar.

Kedua, Nabila Chyntia Dahani dalam tesisnya berjudul "Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen" (2022) menggunakan metode yuridis sosiologis dengan spesifikasi deskriptif analitis. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan dan efektivitas pendaftaran tanah secara elektronik di Kabupaten Sragen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik dapat menjamin kepastian hukum dan lebih efektif dibandingkan dengan pendaftaran konvensional, meskipun masih terdapat kendala teknis dan perlunya sosialisasi kepada masyarakat[14]. Penelitian ini berbeda, karena penelitian yang dilakukan Penulis menggunakan pendekatan Perundang-undangan dan kasus, yang mengkaji ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023. Penelitian ini tidak bertujuan mengukur efektivitas praktik lapangan, tetapi menelaah kejelasan norma hukum dan konsistensinya dengan asas-asas hukum agraria serta prinsip administrasi pertanahan nasional.

Ketiga, Wisnu Mareta Nugraha dalam tesisnya yang berjudul "Implementasi Pendaftaran Tanah Pertama Kali Secara Elektronik oleh Notaris Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal" (2022) menggunakan metode penelitian normatif. Penelitian ini meneliti tahapan pelaksanaan pendaftaran tanah sertifikat elektronik, efektivitas sertifikat elektronik, serta kendala dan solusinya dalam pelaksanaan pendaftaran sertifikat elektronik oleh

[14] Nabila Chyntia Dahani, Tesis, *"Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen"*, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

notaris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa notaris memiliki peran penting dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik, namun masih menghadapi kendala seperti belum adanya SOP baku dan perbedaan pemahaman tentang aplikasi elektronik[15]. Penelitian ini berbeda dengan penelitian Penulis karena objek kajiannya tidak pada peran notaris, melainkan pada substansi hukum dari Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 sebagai peraturan pelaksana digitalisasi pertanahan. Penelitian ini juga mengkaji landasan yuridis, asas hukum, serta kejelasan norma dalam peraturan tersebut sebagai bagian dari transformasi sistem hukum pertanahan di Indonesia.

Keempat, artikel ilmiah oleh Fikahati Prasetya dan Muh. Afif Mahfud berjudul "Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Elektronik Dalam Hukum Pertanahan Nasional" (2023) merupakan penelitian deskriptif analitis yang menggunakan data sekunder. Penelitian ini membahas tahapan dan kendala dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali secara elektronik dalam hukum pertanahan nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat dua tahapan dalam penerbitan sertifikat elektronik, yaitu penerbitan untuk pertama kali dan penggantian sertifikat analog menjadi elektronik, dengan kendala utama berupa keengganan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya secara elektronik[16]. Penelitian ini berbeda, karena penelitian yang dilakukan Penulis menitikberatkan pada analisis normatif terhadap Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023, yang secara spesifik mengatur tentang penerbitan dokumen elektronik dalam kegiatan pendaftaran tanah. Fokus

---

[15] Wisnu Mareta Nugraha, Tesis, *"Implementasi Pendaftaran Tanah Pertama Kali Secara Elektronik oleh Notaris Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal"*, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

[16] Fikahati Prasetya dan Muh. Afif Mahfud, *"Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Elektronik Dalam Hukum Pertanahan Nasional"*, Jurnal Hukum UNISSULA, Edisi No.1, Vol. 39, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

penelitian ini adalah pada kekuatan hukum dokumen elektronik, kesesuaian regulasi dengan hierarki peraturan perundang-undangan, serta implikasi hukum dari pemberlakuan norma-norma baru tersebut.

Dari keempat penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa belum ada penelitian yang secara khusus menganalisis secara Perundang-undangan dan kasus, substansi dan norma dalam Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki nilai orisinalitas, karena fokus pada penelaahan hukum tertulis dan asas-asas hukum pertanahan nasional yang berkaitan dengan transformasi digital dokumen pertanahan, khususnya dalam konteks regulasi baru.

F. Tinjauan Pustaka

1. Evolusi Pengakuan Hak Atas Tanah: Dari Sistem Adat ke Pendaftaran Formal

Pada masa pra-kolonial, pengakuan hak atas tanah dalam masyarakat Indonesia dilandaskan pada sistem hukum adat yang tumbuh dari praktik hidup sehari-hari. Hak atas tanah tidak ditetapkan melalui instrumen tertulis, melainkan melalui penguasaan nyata dan legitimasi sosial yang diberikan oleh komunitas. Tanah bukan sekadar sumber daya, melainkan juga bagian dari struktur sosial dan simbol spiritual masyarakat adat[17].

Dalam sistem tersebut, penguasaan tanah bersifat komunal dan diwariskan secara lisan. Status hak seseorang atas sebidang tanah ditentukan berdasarkan sejarah penguasaan, pengakuan tetua adat, dan relasi sosial yang terus menerus.

[17] Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op. Cit*, hlm 95-97.

Tidak ada keharusan untuk membuktikan hak melalui dokumen, karena otoritas komunitas merupakan bentuk legitimasi tertinggi dalam struktur tersebut.

Transformasi hukum agraria dimulai sejak masa kolonial Belanda dengan diberlakukannya *Agrarische Wet* 1870 (AW) dan *Agrarische Besluit* (AB) sebagai dasar hukum kepemilikan tanah, terutama di Jawa dan Madura (*Staatsblad* 1870 No. 118), serta wilayah luar Jawa seperti Sumatera (S. 1874 No. 94f), Manado (S. 1877 No. 55), dan Kalimantan (S. 1888 No. 58). Situasi ini juga berhubungan erat dengan diberlakukannya kebijakan *Domeinverklaring*, yang menetapkan bahwa tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara tertulis dianggap sebagai milik negara (domain). Kebijakan ini memperkenalkan asas legal-formal dalam sistem hukum agraria kolonial, yang bertentangan dengan sistem hukum adat yang bersifat komunal dan tidak mengutamakan bukti tertulis sebagai dasar hak atas tanah[18].

Setelah kemerdekaan, Indonesia berupaya membangun sistem hukum pertanahan nasional yang lebih terstruktur melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960. UUPA mengakui keberadaan hukum adat selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan prinsip UUPA. Selain itu, UUPA mendorong adanya kepastian hukum dalam kepemilikan tanah melalui sistem pendaftaran yang dikelola oleh negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1), yang menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak[19].

[18] Winahyu Erwiningsih dan Fakhrisya Zalili Sailan, *Op. Cit*, hlm 10-17.
[19] Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op. Cit*, hlm 79-84.

Melalui sistem pendaftaran ini, hak atas tanah baru diakui secara hukum apabila tercatat secara administratif. Artinya, pengakuan sosial oleh komunitas tidak lagi cukup untuk memperoleh kepastian hukum. Sertifikat menjadi bukti otentik yang memiliki kekuatan pembuktian tertinggi dalam sengketa pertanahan.

Paradigma baru dalam pengakuan hak atas tanah mengandung implikasi serius terhadap masyarakat hukum adat yang selama ini menjalankan sistem penguasaan berdasarkan hukum adat. Banyak komunitas adat tidak memiliki kemampuan administratif atau akses yang memadai terhadap lembaga-lembaga formal pertanahan. Sehingga, hak ulayat yang diwariskan secara turun-temurun terancam tidak diakui dalam sistem hukum nasional yang mengedepankan bukti tertulis dan prosedur formal.

Perubahan ini melahirkan dualisme dalam sistem pengakuan hak atas tanah: di satu sisi terdapat klaim berdasarkan sistem adat yang diwariskan secara lisan dan praktik sosial; di sisi lain terdapat klaim berdasarkan sistem legal formal yang menekankan dokumen dan sertifikat. Ketika terjadi konflik antara kedua sistem ini, negara cenderung memprioritaskan bukti tertulis dan prosedural, yang mengesampingkan legitimasi historis dan kultural dari penguasaan tanah secara adat[20].

Dengan demikian, evolusi pengakuan hak atas tanah dari sistem adat ke pendaftaran formal mencerminkan pergeseran paradigma dalam hukum agraria Indonesia. Proses ini perlu ditinjau ulang secara kritis agar sistem pendaftaran

[20] Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*¸Ctk. Kelima, edisi revisi, Kompas, Jakarta, 2007, hlm 54-71.

tanah mampu menjamin keadilan substantif bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk masyarakat adat yang masih hidup dalam kerangka hukum non-tertulis.

2. Transformasi Sistem Pendaftaran Tanah: Dari Manual ke Elektronik

Transformasi sistem pendaftaran tanah dari manual ke elektronik merupakan respons terhadap tuntutan modernisasi layanan publik dan kebutuhan efisiensi administratif. Proses pendaftaran tanah yang sebelumnya dilakukan secara fisik, mulai dari pengumpulan data hingga penerbitan sertifikat, dianggap lamban dan rentan terhadap penyimpangan birokrasi. Oleh karena itu, digitalisasi pendaftaran tanah diharapkan mampu meningkatkan transparansi, kecepatan layanan, serta meminimalkan praktik korupsi.

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian ATR/BPN memulai langkah awal digitalisasi melalui penerbitan Permen ATR/KBPN No. 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik. Regulasi ini memungkinkan perubahan format fisik sertifikat menjadi bentuk digital yang sah dan diakui secara hukum. Sertifikat elektronik dilengkapi dengan tanda tangan digital dan fitur keamanan lainnya untuk menjamin keabsahan dokumen.

Langkah tersebut kemudian diperkuat dengan lahirnya Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 2023 yang memperluas cakupan digitalisasi, tidak hanya pada sertifikat tetapi juga pada dokumen-dokumen pertanahan lainnya, seperti surat ukur, peta bidang tanah, dan daftar nama. Hal ini menjadi tonggak penting dalam proses reformasi sistem pendaftaran tanah nasional menuju sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE).

Namun, peralihan ke sistem elektronik juga memunculkan tantangan baru, seperti kesiapan infrastruktur teknologi, ketimpangan literasi digital masyarakat, serta adaptasi internal birokrasi. Tidak semua kantor pertanahan memiliki SDM yang kompeten dalam mengoperasikan sistem digital secara efektif. Selain itu, masyarakat yang belum familiar dengan layanan elektronik menghadapi kendala dalam mengakses haknya secara optimal.

Dari sisi hukum, digitalisasi dokumen pertanahan harus dijamin melalui sistem keamanan informasi dan ketentuan hukum yang tegas. Integritas data dan perlindungan terhadap manipulasi informasi menjadi isu utama dalam implementasi sistem elektronik. Apabila tidak diantisipasi dengan baik, hal ini dapat menciptakan sengketa baru dalam ranah pertanahan[21].

Transformasi ke sistem elektronik harus dibarengi dengan pendekatan inklusif dan partisipatif. Perlu disusun strategi komunikasi publik, pelatihan berbasis komunitas, serta pembentukan regulasi teknis yang sensitif terhadap keberagaman kemampuan masyarakat dalam mengakses layanan digital. Hanya dengan pendekatan yang menyeluruh, sistem ini dapat berjalan efektif dan adil.

Sebagai penutup, modernisasi sistem pendaftaran tanah merupakan keniscayaan di era digital. Namun, pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip keadilan, partisipasi, dan perlindungan terhadap kelompok rentan. Sistem elektronik yang inklusif akan memperkuat tata kelola pertanahan nasional dan mewujudkan hak atas tanah yang berkeadilan sosial.

---

[21] Ana Silviana, "Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia," *Administrative Law and Governance Journal*, Edisi No.1 Vol. 4, 2021, hlm 61-68.

3. Ketimpangan Akses Hukum: Dampak Sistem Formal terhadap Masyarakat Adat

Penerapan sistem hukum pertanahan yang berbasis pada legalitas formal menimbulkan ketimpangan akses hukum bagi masyarakat hukum adat. Sebagai komunitas yang mengandalkan pengakuan sosial dan historis atas penguasaan tanah, mereka sering kali tidak memiliki dokumen yang diakui secara administratif. Akibatnya, meskipun penguasaan atas tanah dilakukan secara turun-temurun dan diakui secara kolektif, hak mereka sulit diakui dalam sistem hukum nasional[22].

Ketimpangan ini menjadi semakin nyata ketika tanah-tanah adat yang belum terdaftar dimasukkan ke dalam klaim negara sebagai tanah yang tidak bertuan. Dalam praktiknya, wilayah-wilayah tersebut kemudian dialokasikan untuk kepentingan investasi, pembangunan infrastruktur, atau program strategis nasional. Proses ini sering kali berlangsung tanpa konsultasi atau persetujuan dari masyarakat adat yang telah lama menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut.

Instrumen hukum seperti sertifikat hak milik dan hak guna usaha menjadi standar pengakuan negara atas kepemilikan tanah. Sementara itu, bentuk penguasaan berbasis adat seperti hak ulayat, yang tidak terdokumentasikan secara formal, sering kali tidak mendapat perlindungan hukum yang memadai.

Upaya pemerintah melalui Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Pendaftaran Tanah Ulayat merupakan langkah awal untuk

[22] Saija, R., Letsoin, F.X., Akyuwen, R.J., & Radjawane, P, "Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Adat Marga Dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria Di Kabupaten Maluku Tenggara," *SASI*, Edisi No 1 Vol 26, 2020, hlm 103-108.

menjembatani kesenjangan ini. Namun, regulasi tersebut masih menghadapi tantangan struktural, seperti minimnya sosialisasi, lemahnya koordinasi antarinstansi, dan pendekatan implementasi yang tetap bersifat administratif. Tanpa reformasi menyeluruh, regulasi ini berisiko menjadi simbolik semata.

Ketimpangan akses juga diperburuk oleh keterbatasan literasi hukum dan teknologi di kalangan masyarakat adat. Sistem elektronik yang kini mulai diterapkan mempersulit kelompok-kelompok yang berada di wilayah terpencil dan tidak memiliki akses internet yang memadai. Jika tidak diimbangi dengan pendekatan inklusif, maka digitalisasi pertanahan justru akan memperlebar jurang ketidaksetaraan hukum.

Dalam konteks konflik agraria, masyarakat adat sering kali berada dalam posisi defensif ketika berhadapan dengan kekuatan korporasi atau negara. Ketidakseimbangan ini bukan hanya disebabkan oleh lemahnya bukti administratif, tetapi juga oleh struktur hukum yang tidak mengenali bentuk-bentuk penguasaan tanah non-formal.

Untuk mengatasi persoalan ini, pendekatan interlegalitas menjadi sangat penting, yakni penggabungan antara norma hukum adat dan hukum positif dalam satu kerangka perlindungan hak. Pendaftaran tanah bagi masyarakat adat seharusnya tidak disamakan prosedurnya dengan masyarakat umum, tetapi harus disesuaikan dengan konteks lokal, budaya, dan struktur sosial masing-masing komunitas.

Dengan demikian, kebijakan pertanahan nasional yang berkeadilan harus bersifat transformatif. Ia tidak hanya menjamin efisiensi administratif, tetapi

juga menjamin keadilan substantif bagi seluruh kelompok masyarakat, termasuk mereka yang hidup dalam sistem hukum non-tertulis.

G. Metode

1. Tipologi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris dilakukan untuk mengkaji penerapan hukum dalam praktik nyata, khususnya Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bogor. Penelitian ini tidak hanya menelaah norma hukum secara teoritis, tetapi juga mengamati realisasi penerapan sistem elektronik dalam administrasi pertanahan, termasuk faktor-faktor yang mendukung atau menghambat pelaksanaannya.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan pendekatan Perundang-undangan dan kasus, yaitu dengan menelaah ketentuan hukum yang tertulis serta bagaimana hukum tersebut berjalan di tengah masyarakat dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Dalam konteks ini, penyelesaian masalah harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang kemudian diimplementasikan dalam realitas sosial masyarakat secara nyata.

3. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bogor.

4. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini adalah:

a. Pejabat struktural dan fungsional di Kantor Pertanahan Kota Bogor yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan pendaftaran tanah elektronik, dan

b. Masyarakat pengguna layanan. Selain narasumber dari Kantor Pertanahan Kota Bogor, penelitian ini juga melibatkan responden dari unsur masyarakat. Responden masyarakat dalam penelitian ini berjumlah 10 (sepuluh) orang, yaitu masyarakat yang pernah menggunakan layanan pendaftaran tanah elektronik atau yang telah memiliki sertipikat elektronik yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Bogor. Penentuan responden dilakukan secara *purposive sampling*, dengan pertimbangan bahwa responden memiliki pengalaman langsung terhadap pelaksanaan Pendaftaran Tanah Elektronik (PTE). Seluruh responden masyarakat berasal dari Kecamatan Tanah Sareal, Kota Bogor.

5. Data Penelitian

a. Data Primer

Data Primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung dari lapangan, baik melalui subjek penelitian maupun dari lokasi tempat penelitian dilakukan.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, seperti jurnal, buku, laporan penelitian, situs internet, dokumen, serta karya ilmiah lain yang memiliki relevansi dengan topik yang sedang diteliti oleh penulis.

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara dengan subjek penelitian. Wawancara ini dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur.

b. Teknik pengumpulan data sekunder dilakukan dengan menyeleksi data dari berbagai sumber seperti peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku, literatur lainnya, maupun dokumen yang relevan dengan penelitian.

7. Analisis Data Penelitian

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Setelah data terkumpul, data akan disusun dan dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis.

Analisis dilakukan untuk menemukan pola, hubungan antarvariabel, serta menyusun interpretasi mendalam mengenai implementasi pendaftaran tanah elektronik. Proses penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode deduktif, yakni menarik kesimpulan dari prinsip umum ke hal-hal khusus berdasarkan fakta dan data yang diperoleh dari lapangan.

H. Kerangka Skripsi

Kerangka Skripsi ini bertujuan untuk memudahkan dan memahami isi dari skripsi ini, berikut ini sistematika penulisan yang terbagi dalam beberapa bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis. Dalam bab ini juga menguraikan teori dan metode penelitian yang meliputi tipologi penelitian, pendekatan penelitian, objek penelitian, subjek penelitian, sumber data teknik, teknik pengumpulan data, dan analisis data.

BAB II TINJAUAN UMUM

Bab ini berisi uraian-uraian terkait penjelasan yang menunjang Implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kota Bogor mengenai, evolusi pengakuan hak atas tanah: dari sistem adat ke pendaftaran formal, transformasi sistem pendaftaran tanah, dan tinjauan hukum islam terhadap pendaftaran tanah yang diperoleh melalui kajian pustaka dan memiliki keterkaitan

substansial dengan topik penelitian ini, sehingga akan diuraikan secara lebih mendalam pada pembahasan dalam bab-bab selanjutnya.

BAB III PEMBAHASAN

Bab ini membahas hasil analisis dari data yang telah diperoleh terkait implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kota Bogor. Pembahasan akan difokuskan pada gambaran umum lokasi penelitian serta hasil implementasi kebijakan berdasarkan data empiris dan analisis normatif. Struktur pembahasan pada bab ini terdiri dari dua bagian utama, yaitu:

A. Hasil Penelitian
    1. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kota Bogor
    2. Sistem Pendaftaran Tanah Elektronik yang Diterapkan
    3. Jumlah dan Capaian Sertifikat Elektronik
    4. Partisipasi dan Persepsi Masyarakat
B. Pembahasan
    1. Implementasi Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 3 Tahun 2023 dalam kegiatan pendaftaran tanah secara elektronik di Kantor Pertanahan Kota Bogor
    2. Kendala dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Elektronik (PTE) di Kantor Badan Pertanahan Kota Bogor

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan berupa jawaban dari sebuah permasalahan yang telah dilakukan penulis dalam penelitian dan saran yang diperoleh berdasarkan analisis data yang telah dilakukan, yang merangkum temuan utama penelitian penulis.

DAFTAR PUSTAKA

Berisi sumber-sumber atau referensi yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan penelitian ini.