

Kondisi Normatif Sertifikat Elektronik Dalam Memberikan Kepastian Dan Perlindungan Hukum Terhadap Hak Atas Tanah

Normative Conditions for Electronic Certificates in Providing Certainty and Legal Protection for Land Rights

Gede Wahyu Adipramartha, Nyoman Satyayudha Dananjaya

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali, Bali, Indonesia
wahyuaditmb@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the factors that hinder and support the change from conventional land title certificates to electronic certificates and examine the normative conditions of electronic certificates in providing certainty and legal protection. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. This study departs from the existence of normative ambiguity in the use of the phrase can be done electronically as contained in Article 84 paragraph (1) of Government Regulation Number 18 of 2021 and Article 2 paragraph (2) of the Regulation of the Minister of ATR/Head of BPN Number 1 of 2021 concerning Electronic Certificates, which gives the impression of a dualism of the legal system in regulating land title certificates between conventional and electronic systems. The results of the study indicate that the change from the land registration system to electronic certificates is part of an effort to modernize land services aimed at increasing efficiency, transparency, and legal protection. However, its implementation still faces various obstacles, such as limited infrastructure, the digital divide, minimal socialization, and unclear norms that lead to legal uncertainty and the degradation of the evidentiary power of electronic certificates, which only serve as valid evidence but do not yet have the full evidentiary power of conventional certificates. Therefore, norm reconstruction and regulatory harmonization are needed to clarify the legal basis, strengthen the validity of evidence, and realize electronic certificates that provide certainty and legal protection.

Keywords: Electronic Certificates; Land Rights; Legal Certainty; Legal Protection

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menghambat dan mendukung perubahan sertifikat hak atas tanah konvensional menuju sertifikat elektronik serta mengkaji kondisi normatif sertifikat elektronik dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penelitian ini beranjak dari adanya kekaburan norma dalam penggunaan frasa “dapat dilakukan secara elektronik” sebagaimana termuat dalam Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik, yang menimbulkan kesan adanya dualisme sistem hukum dalam pengaturan sertifikat hak atas tanah antara sistem konvensional dan sistem elektronik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan sistem pendaftaran tanah menuju sertifikat elektronik merupakan bagian dari upaya modernisasi pelayanan pertanahan yang bertujuan meningkatkan efisiensi, transparansi, dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Namun, implementasinya masih menghadapi berbagai hambatan, seperti keterbatasan infrastruktur, kesenjangan digital, minimnya sosialisasi, serta kekaburan norma yang menyebabkan ketidakpastian hukum dan terdegradasinya kekuatan pembuktian sertifikat elektronik yang hanya berstatus sebagai alat bukti yang sah, tetapi belum memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana sertifikat konvensional. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi norma dan harmonisasi regulasi untuk memperjelas dasar hukum, memperkuat validitas pembuktian, serta mewujudkan sertifikat elektronik yang memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia.

Kata kunci: Hak Atas Tanah; Kepastian Hukum; Perlindungan Hukum; Sertifikat Elektronik

1. PENDAHULUAN

Pengaturan di bidang pertanahan pada hakikatnya tidak hanya berkaitan dengan tanah sebagai objek fisik, melainkan juga mencakup dimensi yuridis yang mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah beserta hak-hak yang timbul atas penguasaan maupun pemilikan.¹ Dengan demikian, sistem hukum pertanahan dibangun untuk memberikan dasar mengenai siapa yang berhak atas suatu bidang tanah, ruang lingkup kewenangan yang dimiliki, serta bentuk perlindungan hukum terhadap hak tersebut. Konsepsi ini sejalan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang memberikan kewenangan kepada negara, berdasarkan hak menguasai dari negara, untuk menetapkan berbagai jenis hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan kepada orang perseorangan maupun badan hukum.

Berangkat dari pengaturan tersebut, keberadaan mekanisme pendaftaran tanah memiliki fungsi yang sangat strategis sebagai sarana untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Pendaftaran tanah tidak hanya berperan sebagai pencatatan administratif, tetapi juga menjadi instrumen yang menjamin kejelasan status hukum suatu bidang tanah, identitas pemegang hak, serta kepastian mengenai data fisik dan data yuridisnya. Seiring dengan perkembangan teknologi informasi dan tuntutan reformasi pelayanan publik, penyelenggaraan pendaftaran tanah terus mengalami transformasi melalui penerapan sistem elektronik. Transformasi tersebut diwujudkan antara lain dengan diterbitkannya sertifikat elektronik sebagai bagian dari modernisasi administrasi pertanahan, yang diarahkan untuk mewujudkan layanan pertanahan yang lebih efektif, efisien, transparan, dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.²

Pendaftaran tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum pertanahan karena berfungsi sebagai instrumen untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, status hukum suatu bidang tanah, identitas pemegang hak, serta data fisik dan data yuridis yang melekat pada tanah tersebut memperoleh pengakuan administratif yang menjadi dasar dalam menjamin kepastian hukum. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah sebagai landasan normatif pelaksanaan administrasi pertanahan di Indonesia.³ Perkembangan sistem administrasi pertanahan yang berbasis elektronik turut memengaruhi pengaturan mengenai alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Hal tersebut tercermin dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1

¹ Aisah Nur, Zaenal Arifin, and Purnama Shonia Hugeng, "Kesadaran Masyarakat Terhadap Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah," *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 1–9, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jj.v1i1.6762>.

² Arba, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2015). h. 21

³ H. M. Arba, *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah: Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah* (Bengkulu: Sinar Grafika, 2022). h. 48

Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik yang memberikan landasan hukum bagi penerapan sertifikat dalam bentuk digital. Dalam ketentuan umum peraturan tersebut dijelaskan bahwa sertifikat merupakan dokumen yang berfungsi sebagai alat pembuktian atas berbagai hak yang berkaitan dengan pertanahan, termasuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, serta hak tanggungan. Keberadaan sertifikat tersebut didasarkan pada data yang telah didaftarkan dan dicatat dalam buku tanah sesuai dengan objek hak yang bersangkutan. Dengan demikian, baik dalam bentuk fisik maupun elektronik, sertifikat tetap memiliki fungsi utama sebagai bukti kepemilikan atau penguasaan hak yang memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa fungsi utama sertifikat tetap sebagai alat pembuktian hak atas tanah, sedangkan perkembangan menuju sertifikat elektronik pada dasarnya merupakan perubahan dalam media penyelenggaraan administrasi pertanahan tanpa mengubah kedudukan yuridis sertifikat sebagai bukti hak.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah pada dasarnya merupakan hasil dari proses pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan tersebut menjadi landasan hukum utama dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dengan tujuan mewujudkan tertib administrasi pertanahan serta memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Melalui mekanisme pendaftaran tersebut, setiap hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah dan selanjutnya diterbitkan sertifikat sebagai alat bukti yang menunjukkan status hukum atas bidang tanah yang bersangkutan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan secara berkesinambungan telah menghasilkan jumlah sertifikat yang sangat signifikan. Berdasarkan data statistik Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), hingga saat ini telah terdaftar sebanyak 72.315.659 sertifikat tanah dengan cakupan luas mencapai 30.960.765 hektare. Jumlah tersebut meliputi 66.011.341 sertifikat hak milik, 15.770 sertifikat hak guna usaha, 5.320.176 sertifikat hak guna bangunan, 800.246 sertifikat hak pakai, 5.767 sertifikat hak pengelolaan, serta 162.338 sertifikat tanah wakaf. Data tersebut menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia telah berkembang secara luas sebagai instrumen untuk memberikan kepastian mengenai status hukum hak atas tanah sekaligus mendukung tertib administrasi pertanahan”.⁴

Keberhasilan program percepatan pendaftaran tanah nasional, baik melalui pendaftaran sporadik maupun Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), menunjukkan peningkatan kepastian hukum kepemilikan tanah di Indonesia. Selama ini, bukti hak atas tanah diterbitkan dalam bentuk sertifikat fisik yang memuat data fisik dan yuridis, seperti nomor sertifikat, jenis hak, identitas pemegang hak, surat ukur, serta catatan perubahan dan pembebanan hak. Data tersebut juga tersimpan di Kantor Pertanahan dalam bentuk Buku Tanah dan Surat Ukur, suatu sistem administrasi pertanahan yang telah diterapkan sejak

⁴ Putranto, M I D and A Mansyur, Urgensi Penerapan Sertipikat Tanah Secara Elektronik, *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 12, no. 1 (2023): 15–26, <https://doi.org/10.28946/rpt.v12i1.3018>.

berlakunya UUPA. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dicermati bahwa data fisik dan data hukum ada dalam sertifikat. Oleh karena itu, sertifikat diterbitkan untuk memastikan bahwa pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data hukum yang didaftarkan dalam buku tanah. Selain itu, Sertifikat memberikan perlindungan hukum untuk menghindari sengketa gugatan karena terbitnya Sertifikat tanah.⁵

Perkembangan teknologi informasi telah membawa masyarakat memasuki era disrupsi digital, yaitu suatu masa yang ditandai dengan perubahan berbagai aspek kehidupan dari sistem konvensional menuju sistem berbasis digital. Perubahan tersebut turut memengaruhi penyelenggaraan administrasi pertanahan melalui penerapan pendaftaran tanah secara elektronik, sehingga hasil penyelenggaraannya tidak lagi semata-mata berbentuk dokumen fisik, melainkan berupa data dan informasi elektronik.

Penerapan sertifikat elektronik merupakan bagian dari transformasi digital dalam pelayanan pertanahan yang mendukung konsep *paperless office*. Selain mempermudah pengelolaan dan pemeliharaan data pertanahan, sistem ini juga memberikan kemudahan akses terhadap informasi pertanahan secara lebih fleksibel, sehingga data dapat diakses kapan pun dan di mana pun sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶

Kehadiran sertifikat elektronik mendapat beragam tanggapan dari masyarakat. Di satu sisi, dipandang sebagai langkah maju yang dapat meningkatkan keamanan, kepastian, dan perlindungan hukum atas hak tanah; di sisi lain, menimbulkan kekhawatiran terkait kesiapan infrastruktur, keamanan data pertanahan, serta potensi terjadinya ketidakpastian hukum apabila implementasinya dilakukan tanpa persiapan yang memadai. Selain itu, masih terdapat tantangan berupa rendahnya pemahaman masyarakat mengenai sertifikat elektronik dan perlunya kejelasan mengenai tahapan serta sasaran penerapannya, baik berdasarkan wilayah maupun jenis tanah yang akan didigitalisasi.⁷

Pada dasarnya, kegiatan pendaftaran tanah baik secara konvensional maupun secara elektronik memiliki tujuan yang sama, yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Perbedaan mendasar hanya terletak pada sistem yang digunakan, di mana pendaftaran tanah secara elektronik memanfaatkan basis data, informasi, dan dokumen dalam bentuk digital. Namun, dalam praktiknya, muncul sejumlah persoalan normatif dan implementatif yang bersumber dari ketentuan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Pertama, dari sisi konseptual, judul Permen ATR/Kepala BPN No. 1 Tahun 2021 dianggap kurang tepat karena substansi peraturannya tidak hanya mengatur sertifikat

⁵ Heriansyah, R. et al., Kesalahan Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Depok Terhadap Objek Tanah Yang Sama, *Jurnal Hukum Kenotariatan Otentik's* 7, no. 1 (2025): 98–109, <https://doi.org/10.35814/otentiks.v7i1.7821>.

⁶ Sugianto, Q F, "Peluang Dan Tantangan Calon Notaris Dalam Menghadapi Perkembangan Disrupsi Era Digital", *Notarius* 12, no. 2 (2019): 656–68, <https://doi.org/10.14710/nts.v12i2.28901>.

⁷ Syabbani, M Z. Implementasi Hukum Atas Berlakunya Sertifikat Elektronik Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul (Tesis niversitas Islam Sultan Agung, 2024).

elektronik semata, melainkan secara menyeluruh mengenai tata cara pendaftaran tanah berbasis sistem elektronik. Oleh karena itu, secara sistematis, peraturan tersebut seharusnya disesuaikan dengan norma yang diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021, yang merupakan dasar hukum pendaftaran tanah elektronik, sehingga judul yang lebih tepat adalah Pendaftaran Tanah Secara Elektronik. Ketidaktepatan judul ini menimbulkan ketidakjelasan fokus pengaturan, apakah regulasi ini semata-mata mengatur aspek pembuktian (sertifikat sebagai produk akhir) atau juga keseluruhan mekanisme pendaftarannya.

Permasalahan berikutnya yang bersifat lebih mendasar berkaitan dengan penggunaan frasa dapat dilakukan secara elektronik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 maupun Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021. Dari perspektif penafsiran bahasa, istilah *dapat* tidak mengandung sifat imperatif, melainkan menunjukkan adanya kemungkinan atau pilihan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata tersebut memiliki arti antara lain *mampu*, *bisa*, *boleh*, atau *mungkin*. Oleh karena itu, penggunaan istilah tersebut tidak memberikan kewajiban hukum yang bersifat mutlak untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara elektronik.

Konsekuensi dari penggunaan frasa tersebut adalah terbukanya berbagai kemungkinan penafsiran dalam praktik. Pendaftaran tanah dapat dipahami sebagai kegiatan yang dapat diselenggarakan melalui sistem elektronik, tetapi pada saat yang sama masih dimungkinkan untuk tetap menggunakan mekanisme konvensional. Dengan kata lain, ketentuan tersebut tidak secara tegas mewajibkan seluruh penyelenggaraan pendaftaran tanah beralih ke sistem elektronik, melainkan hanya memberikan dasar hukum bagi penerapan sistem tersebut apabila telah memenuhi persyaratan yang diperlukan. Kondisi demikian berpotensi menimbulkan ketidakseragaman dalam implementasi serta mengurangi kepastian hukum mengenai apakah digitalisasi pendaftaran tanah merupakan suatu kewajiban atau sekadar alternatif dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan.⁸

Pasal 84 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 menentukan bahwa penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik. Ketentuan tersebut kemudian diperkuat melalui Pasal 2 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 yang mengatur bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik dilakukan secara bertahap sesuai dengan kesiapan sistem dan data pertanahan. Namun demikian, pengaturan tersebut belum memberikan indikator yang jelas mengenai standar kesiapan pelaksanaan, baik dari aspek validasi data maupun infrastruktur digital, sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan penerapan antar kantor pertanahan.

Selain itu, penggunaan frasa dapat dilakukan secara elektronik menimbulkan kekaburan norma karena tidak memberikan kepastian apakah sistem elektronik dimaksud bersifat wajib atau alternatif terhadap sistem konvensional. Kondisi tersebut membuka ruang berlakunya dua sistem pendaftaran tanah secara bersamaan, yaitu sistem konvensional

⁸ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2025, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>.

berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan sistem elektronik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Keberadaan dua rezim pengaturan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinkronan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah serta memengaruhi kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Persoalan tersebut tidak hanya berhubungan dengan aspek teknis penyelenggaraan administrasi pertanahan, melainkan juga menyentuh dimensi yang lebih mendasar, yaitu mengenai kedudukan hukum sertifikat elektronik sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Meskipun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) telah memberikan pengakuan terhadap dokumen elektronik beserta informasi yang terkandung di dalamnya sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan hukum, pengaturan tersebut belum secara eksplisit menegaskan bahwa sertifikat elektronik memiliki kekuatan pembuktian yang setara dengan sertifikat dalam bentuk konvensional sebagaimana diatur dalam rezim pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Belum adanya penegasan normatif mengenai kesetaraan kekuatan pembuktian tersebut menimbulkan ruang ketidakjelasan dalam penerapan hukum. Akibatnya, masih terdapat potensi perbedaan penafsiran mengenai status pembuktian sertifikat elektronik apabila digunakan sebagai alat bukti dalam sengketa pertanahan. Kondisi ini pada akhirnya dapat memengaruhi tingkat kepastian hukum serta perlindungan hukum yang seharusnya diperoleh pemegang hak atas tanah dalam sistem pendaftaran tanah yang telah bertransformasi ke arah digital.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji sertifikat elektronik dari berbagai perspektif. Penelitian Alimuddin (2021) berfokus pada implementasi sertifikat elektronik sebagai upaya modernisasi sistem pendaftaran tanah dan peningkatan kepastian hukum.⁹ Adapun penelitian Sari (2024) lebih menitikberatkan pada bentuk perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat elektronik.¹⁰ Selanjutnya, penelitian Supartini (2025) membahas kedudukan dan kekuatan hukum sertifikat elektronik dalam perspektif Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021.¹¹ Ketiga penelitian tersebut pada dasarnya mengkaji implementasi, kedudukan, dan perlindungan hukum sertifikat elektronik, namun belum secara khusus menganalisis kekaburan norma dalam Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis terhadap kekaburan norma dalam Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menggunakan frasa dapat

⁹ N H Alimuddin, "Implementasi Sertifikat Elektronik Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia, *SASI* 27, no. 3 (2021): 335–45, <https://doi.org/10.47268/sasi.v27i3.509>.

¹⁰ Nora Hilma Sari, Bentuk Perlindungan Hukum Penerbitan Sertifikat Tanah Berbasis Elektronik (Tinjauan Yuridis Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik), *Journal Sains Student Research* 2, no. 1 (2024): 773–84".

¹¹ T Supartini and Meysita Arum Nugroho, Tinjauan Yuridis Kekuatan Hukum Sertifikat Tanah Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021, *IBLAM Law Review* 5, no. 1 (2025): 56–62.

dilakukan secara elektronik, sehingga menimbulkan dualisme antara sistem pendaftaran tanah konvensional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan sistem pendaftaran tanah elektronik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Selain itu, penelitian ini menemukan adanya ketidakjelasan mengenai kedudukan dan kekuatan pembuktian sertifikat elektronik karena meskipun telah diakui sebagai dokumen elektronik yang sah berdasarkan UU ITE, belum terdapat pengaturan yang secara tegas menyamakan kekuatan pembuktiannya dengan sertifikat konvensional sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah berupa analisis normatif terhadap sumber ketidakpastian hukum serta formulasi argumentasi untuk memperkuat kepastian dan perlindungan hukum atas hak atas tanah dalam penyelenggaraan sertifikat elektronik.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif “*normative legal research*” atau “*doctrinal research*” yang menitikberatkan pada pengkajian terhadap norma hukum, asas hukum, doktrin, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah dan sertifikat elektronik. Pemilihan metode ini didasarkan pada karakteristik permasalahan yang dikaji, yaitu berfokus pada aspek normatif dan bukan pada perilaku masyarakat maupun implementasi empiris.¹² Objek kajian dalam penelitian ini adalah adanya kekaburan norma (*vague norm*) terkait penggunaan frasa “dapat dilakukan secara elektronik” sebagaimana diatur dalam Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 serta Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria Tata Ruang No. 1 Tahun 2021. Ketidakjelasan frasa tersebut berpotensi menimbulkan dualisme antara penyelenggaraan pendaftaran tanah secara konvensional dengan sistem elektronik, sekaligus memunculkan persoalan mengenai kedudukan serta kekuatan pembuktian sertifikat elektronik dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan pada analisis terhadap norma hukum yang mengatur permasalahan tersebut.

Penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis berbagai ketentuan hukum yang mengatur sistem pendaftaran tanah dan penyelenggaraan sertifikat elektronik, sekaligus mengidentifikasi tingkat keselarasan, konsistensi, maupun potensi disharmoni antarnorma dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Analisis tersebut difokuskan pada ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengenai Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 sebagai perubahan kedua atas Undang-Undang Informasi dan

¹² Diantha, I Made Pasek and Ni Ketut Supasti Dharmawan, *Metode Penelitian Hukum & Penulisan Disertasi* (Denpasar: Swasta Nulus, 2018), h. 31

Transaksi Elektronik, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik.

Adapun pendekatan konseptual digunakan sebagai landasan untuk menganalisis isu hukum berdasarkan konsep kepastian hukum, perlindungan hukum, dan kekuatan pembuktian dokumen elektronik. Konsep kepastian hukum digunakan untuk mengkaji kejelasan dan konsistensi pengaturan mengenai sertifikat elektronik dalam sistem hukum pertanahan. Konsep perlindungan hukum dipergunakan untuk menelaah jaminan perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah, sedangkan konsep kekuatan pembuktian dokumen elektronik menjadi dasar dalam menganalisis kedudukan sertifikat elektronik sebagai alat bukti dalam hukum pembuktian perdata.

Sumber bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan teknik sistem kartu (*card system*), sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui teknik deskripsi, interpretasi, evaluasi, dan argumentasi hukum guna memperoleh konstruksi hukum yang sistematis dalam menjawab permasalahan penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Faktor-Faktor yang Menghambat dan Mendukung Perubahan Sertifikat Hak Atas Tanah Konvensional menjadi Sertifikat Elektronik

Pendaftaran tanah di Indonesia telah diselenggarakan sejak berlakunya UUPA melalui sistem administrasi konvensional berbasis dokumen fisik. Tujuan pendaftaran tanah tersebut adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, yang dibuktikan dengan diterbitkannya sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat.¹³ Seiring perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, pemerintah mulai melakukan transformasi digital di bidang pertanahan melalui penerapan sertifikat elektronik yang memperoleh dasar hukum dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik. Kebijakan ini merupakan bagian dari upaya modernisasi pelayanan publik guna meningkatkan efisiensi, efektivitas, serta kemudahan akses layanan pertanahan bagi masyarakat.¹⁴

Transformasi tersebut mengubah sistem pendaftaran tanah dari administrasi berbasis dokumen fisik menuju sistem elektronik berbasis digital. Kebijakan ini lahir sebagai bagian dari upaya modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kualitas pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Secara substantif, tidak terdapat perbedaan fungsi antara sertifikat konvensional dan sertifikat elektronik karena keduanya tetap berkedudukan sebagai tanda bukti hak atas tanah yang sah. Perbedaannya terletak pada bentuk dan mekanisme pengamanannya, di mana sertifikat

¹³ Adinda, A, Tira, and J Juliati, Kedudukan Hukum Sertifikat Elektronik Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah, *Clavia* 21, no. 3 (2023): 411–419, <https://doi.org/10.56326/clavia.v21i3.4006>.

¹⁴ Adinda, Tira, and Juliati.

elektronik dilengkapi dengan teknologi seperti *QR Code*, *hash code*, tanda tangan elektronik, *Right Restriction Responsibility* (RRR), dan Nomor Identifikasi Bidang yang terintegrasi dalam sistem elektronik. Selain mendukung efisiensi administrasi, penggunaan sertifikat elektronik juga bertujuan meningkatkan keamanan dokumen pertanahan karena lebih terlindungi dari risiko kerusakan, kehilangan, maupun pemalsuan yang kerap melekat pada dokumen fisik berbasis kertas.¹⁵

Penerapan sistem hak milik atas tanah berbasis elektronik merupakan salah satu bentuk transformasi digital dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan. Transformasi tersebut diarahkan untuk mewujudkan tata kelola pertanahan yang lebih efektif melalui peningkatan efisiensi pelayanan, transparansi proses administrasi, serta penguatan keamanan dalam pengelolaan data dan dokumen pertanahan. Kehadiran sistem elektronik juga menjadi bagian dari upaya pemerintah untuk menyesuaikan penyelenggaraan layanan publik dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi.

Implementasi sistem tersebut didukung oleh berbagai faktor, baik dari aspek regulasi maupun kesiapan infrastruktur. Dari sisi regulasi, pengaturannya memperoleh landasan hukum melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik. Sementara itu, dari aspek teknis, keberhasilan penerapan sistem elektronik sangat bergantung pada tersedianya infrastruktur teknologi informasi yang memadai, seperti pusat data (*server*), jaringan internet yang andal, serta sistem keamanan siber yang mampu melindungi data pertanahan dari penyalahgunaan maupun ancaman digital. Di samping itu, komitmen pemerintah dalam bentuk peningkatan kapasitas sumber daya manusia, penyediaan anggaran, dan sosialisasi kepada masyarakat merupakan faktor penting untuk mendorong efektivitas implementasi sistem tersebut. Perlindungan terhadap data elektronik juga diperkuat melalui pemanfaatan teknologi keamanan, seperti enkripsi, *blockchain*, dan mekanisme perlindungan data sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu, faktor utama yang mendorong pemerintah melakukan transformasi dari sertifikat tanah konvensional ke sistem elektronik ialah upaya modernisasi pelayanan publik dan peningkatan kemudahan berusaha (*ease of doing business*). Sebagaimana tercantum dalam konsideran Peraturan Menteri ATR/Ka BPN No. 1 Tahun 2021 (Permen 1/2021), untuk mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik, perlu mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dengan menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik. Dengan demikian, “transformasi digital pada penerbitan sertifikat elektronik bukan hanya

¹⁵ Priscilla, M. D. L. Nova, and S N Fajriah, Keabsahan Hukum Penerbitan Sertipikat Tanah Elektronik Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Persidangan, *UIR Law Review* 8, no. 2 (2024): 68–84, <https://doi.org/10.25299/uirlrev.2024.8.2.18947>.

soal penggantian format dokumen, melainkan bagian dari agenda reformasi administrasi publik yang lebih luas dalam sistem pertanahan.¹⁶

Selain itu, terdapat faktor efisiensi administratif dan pengurangan risiko operasional yang juga mendorong perubahan ini. Dalam materi, apa sih pentingnya sertifikat elektronik? Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebutkan bahwa penggunaan dokumen elektronik akan mengurangi kewajiban masyarakat untuk datang ke kantor pertanahan sampai 80% dan pengelolaan arsip dan warkah pertanahan akan lebih terjamin. Dengan beralih ke dokumen berbasis digital, potensi kerusakan, hilangnya, atau rusaknya dokumen fisik akibat bencana dan usia bisa diminimalkan, yang menjadi faktor pendorong penting.¹⁷

Selain faktor regulatif, keberhasilan transformasi sertifikat hak atas tanah konvensional menjadi sertifikat elektronik juga sangat ditentukan oleh kesiapan institusi pelaksana, kesiapan masyarakat, serta keandalan sistem keamanan data yang digunakan.¹⁸ Dari aspek kelembagaan, implementasi sertifikat elektronik mensyaratkan tersedianya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi digital, data pertanahan yang telah tervalidasi, serta infrastruktur teknologi yang memadai pada setiap Kantor Pertanahan. Perbedaan tingkat kesiapan antar daerah berpotensi menimbulkan variasi dalam kualitas pelayanan dan pelaksanaan kebijakan pertanahan berbasis elektronik. Kondisi tersebut pada akhirnya tidak hanya menjadi persoalan administratif, tetapi juga berimplikasi terhadap prinsip kepastian hukum karena masyarakat dapat memperoleh kualitas pelayanan yang berbeda meskipun berada dalam kerangka regulasi yang sama.¹⁹

Di samping itu, transformasi menuju sistem pertanahan elektronik juga menghadapi tantangan dari aspek sosial dan teknologi. Penerapan sertifikat elektronik menuntut tingkat literasi digital tertentu dari masyarakat sebagai pengguna layanan, sementara akses terhadap perangkat teknologi dan jaringan internet di Indonesia masih belum merata. Kesenjangan tersebut berpotensi menciptakan ketidaksetaraan akses terhadap pelayanan pertanahan berbasis elektronik.²⁰ Selain itu, keberadaan sertifikat elektronik sangat bergantung pada kemampuan sistem elektronik dalam menjamin autentisitas, integritas, dan keamanan data pertanahan. Oleh karena itu, isu keamanan siber tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan teknis, melainkan berkaitan langsung dengan perlindungan hukum dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap validitas data pertanahan yang tersimpan dalam sistem

¹⁶ Syafitri, "E, J Yogopriyatno, and A A Zulkhakim, Kesiapan Implementasi Layanan Penerbitan Sertifikat Elektronik Di Kantor Wilayah BPN Provinsi Bengkulu, in *IAPA Proceedings Conference*, 2024, 196–215, <https://doi.org/10.30589/proceedings.2024.1127>.

¹⁷ Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat, *Apasih Pentingnya Sertipikat Elektronik?*, 2025, <https://sumbar.atrbpn.go.id/informasi-pertanahan/apasih-pentingnya-sertipikat-elektronik>.

¹⁸ R.A.R.M. Dewi and C Susantio, Penggunaan Sertifikat Elektronik Untuk Meningkatkan Efisiensi Pendaftaran Tanah Dalam Upaya Pencegahan Mafia Tanah, *Jurnal Syntax Admiration* 5, no. 9 (2024): 3382–92, <https://doi.org/10.46799/jsa.v5i9.1441>.

¹⁹ H Maulana et al., Urgensi Sertifikat Elektronik Dengan Pemantauan Berbasis AI Untuk Efisiensi Pendaftaran Tanah Dan Mitigasi Mafia Tanah Di Indonesia, *Journal Customary Law* 2, no. 1 (2024): 9, <https://doi.org/10.47134/jcl.v2i1.3304>.

²⁰ S Hidayah et al., Tantangan Dan Peluang Sertifikat Elektronik Dalam Reformasi Pendaftaran Tanah Di Era Digital, *Jurnal Ilmiah Nusantara* 1, no. 6 (2024): 186–99, <https://doi.org/10.61722/jinu.v1i6.2793>.

elektronik. Semakin tinggi jaminan keamanan dan keandalan sistem yang digunakan, semakin besar pula kepastian hukum yang dapat diberikan kepada pemegang hak atas tanah.²¹

Meskipun penerapan pendaftaran tanah secara elektronik merupakan langkah menuju modernisasi administrasi pertanahan, implementasinya masih menghadapi sejumlah kendala. Salah satu hambatan yang muncul berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah di bidang administrasi pertanahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pertanahan termasuk dalam kategori urusan pemerintahan konkuren, sehingga pelaksanaannya melibatkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian kewenangan tersebut salah satunya berkaitan dengan perencanaan pemanfaatan ruang yang erat hubungannya dengan batas wilayah administrasi. Walaupun batas wilayah pada dasarnya hanya ditandai melalui tugu atau penanda batas sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2016 tentang Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Desa, keberadaannya tetap memiliki fungsi yuridis sebagai batas kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya di wilayahnya. Dalam praktiknya, sengketa yang terjadi di kawasan perbatasan menunjukkan bahwa batas administrasi memiliki peran yang penting. Oleh karena itu, untuk mengurangi potensi konflik, penetapan batas wilayah tidak cukup hanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga perlu ditegaskan melalui penetapan teknis di lapangan.²²

Hambatan berikutnya berkaitan dengan kebiasaan masyarakat yang masih terbiasa menggunakan sistem pendaftaran tanah secara konvensional. Penerapan kebijakan sertifikat elektronik pada dasarnya mencerminkan konsep "*law as a tool of social engineering*", yaitu hukum berfungsi sebagai sarana untuk mendorong perubahan sosial. Dalam konteks ini, masyarakat yang selama ini menyimpan dan menggunakan sertifikat tanah dalam bentuk dokumen fisik diarahkan untuk beralih ke dokumen elektronik sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Perubahan tersebut menuntut setiap pemegang hak untuk memiliki kemampuan dalam memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi agar dapat mengakses sertifikat elektronik yang dimilikinya. Kondisi ini menyebabkan sebagian masyarakat masih menunjukkan keraguan terhadap implementasi sertifikat elektronik, mengingat penggunaan sertifikat dalam bentuk fisik dinilai lebih familiar dan memberikan rasa aman karena telah lama menjadi praktik yang berlaku dalam administrasi pertanahan.²³

Selanjutnya, minimnya sosialisasi di masyarakat. Kementerian ATR/BPN harus secara perlahan dan bertahap menanggulangnya, dengan memperkenalkan makna

²¹ S A Habibi et al., Transformasi Digital Administrasi Pertanahan: Implementasi Dan Tantangan Sertipikat Elektronik Di Indonesia, *Rio Law Jurnal* 6, no. 1 (2025): 499–507, <https://doi.org/10.36355/rlj.v6i1.1582>.

²² Diani, R. and R. D. Sinaga, Pelaksanaan Pelayanan Pengecekan Sertifikat Hak Milik Secara Elektronik Sebelum Pembuatan Akta Jual Beli Oleh Notaris Yang Berkedudukan Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Pada Kantor Pertanahan Kota Palembang, *Nova Juris: Jurnal Hukum* 2, no. 2 (2024): 1–12.

²³ Diani and Sinaga.

digitalisasi, mensosialisasikan guna, manfaat, serta fungsi e-Sertifikat, bahkan mengedukasi secara detail bagaimana cara penggunaan sertifikat tanah elektronik ini, baik di kalangan modern maupun di kalangan masyarakat di pelosok terpencil sekalipun. Selain itu, ada keterbatasan akses dan tidak merata. Kesenjangan ini berkaitan dengan keterbatasan akses terhadap perangkat teknologi yang digunakan untuk mengakses layanan pertanahan berbasis digital, seperti *smartphone*, laptop, atau komputer. Tidak semua lapisan masyarakat di Indonesia memiliki perangkat tersebut, terutama masyarakat yang tinggal di wilayah pedesaan atau daerah dengan infrastruktur teknologi yang belum memadai. Perbedaan akses ini umumnya disebabkan oleh faktor sosial-ekonomi, seperti perbedaan tingkat pekerjaan, penghasilan, dan pendidikan. Selain itu, masih terdapat masyarakat yang tidak menggunakan perangkat digital bukan karena pilihan, melainkan karena keterbatasan jaringan internet di wilayah tempat tinggalnya, sehingga penggunaan aplikasi atau sistem pertanahan elektronik menjadi tidak mungkin dilakukan. Kondisi ini menimbulkan potensi diskriminasi akses terhadap pelayanan publik, khususnya dalam kebijakan penerapan e-Sertifikat secara nasional. Masyarakat yang tidak memiliki perangkat penunjang atau akses internet yang memadai akan kesulitan melakukan pengecekan, validasi, maupun pembaruan data sertifikat tanahnya secara mandiri. Dengan demikian, apabila kesenjangan digital ini tidak diantisipasi melalui kebijakan afirmatif dan penyediaan infrastruktur yang merata, maka tujuan utama transformasi digital untuk mewujudkan efisiensi dan kemudahan layanan pertanahan justru dapat berbalik menjadi hambatan terhadap prinsip keadilan dan pemerataan pelayanan publik.²⁴

Di antara berbagai faktor yang memengaruhi transformasi sertifikat hak atas tanah menuju sistem elektronik, persoalan yang paling mendasar sesungguhnya terletak pada aspek regulatif, yaitu belum adanya kejelasan norma mengenai sifat penerapan pendaftaran tanah elektronik. Penggunaan frasa yang dapat dilakukan secara elektronik dalam Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menunjukkan formulasi yang bersifat fakultatif sehingga membuka ruang penafsiran yang beragam mengenai status penerapan sistem elektronik dalam pendaftaran tanah. Ketidakjelasan tersebut menyebabkan tidak adanya standar penerapan yang seragam pada seluruh Kantor Pertanahan, sehingga dalam praktik masih ditemukan koeksistensi antara sistem pendaftaran tanah konvensional dan sistem elektronik. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan perbedaan prosedur administrasi pertanahan, tetapi juga berpotensi melahirkan ketidakseragaman pelayanan publik serta perbedaan perlakuan hukum terhadap masyarakat. Oleh karena itu, persoalan dualisme sistem pendaftaran tanah tidak lagi sekadar menjadi hambatan administratif, melainkan telah berkembang menjadi persoalan kepastian hukum yang memerlukan penegasan norma agar tujuan modernisasi pelayanan pertanahan dapat tercapai secara efektif.

²⁴ Putra, R. A. and A Winanti, Urgensi Dan Kendala Dalam Penerbitan Dokumen Sertifikat Tanah Elektronik Pasca Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023, *Jurnal USM Law Review* 7, no. 2 (2024): 835–52, <https://doi.org/10.26623/julr.v7i2.8665>.

Faktor lain yang menjadi kendala utama dalam pelaksanaan transformasi sertifikat hak atas tanah menuju sistem elektronik adalah masih berlangsungnya dualisme penyelenggaraan pendaftaran tanah, yaitu antara sistem konvensional yang berbasis dokumen fisik dan sistem elektronik yang berbasis digital. Keberadaan kedua sistem tersebut menimbulkan ketidakseragaman dalam praktik administrasi pertanahan serta berpotensi menghambat efektivitas kebijakan digitalisasi yang sedang dikembangkan pemerintah. Dualisme tersebut berakar pada belum jelasnya formulasi norma dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 sebagai dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik. Kedua peraturan tersebut sama-sama menggunakan frasa dapat dilakukan secara elektronik, yang menunjukkan bahwa penerapan sistem elektronik masih bersifat fakultatif, bukan imperatif. Akibatnya, penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak diwajibkan sepenuhnya menggunakan sistem elektronik dan masih dimungkinkan dilakukan melalui mekanisme konvensional. Formulasi norma tersebut pada akhirnya membuka ruang bagi berlangsungnya dualisme sistem pendaftaran tanah, yang berimplikasi terhadap kepastian hukum, keseragaman implementasi, dan percepatan transformasi digital di bidang pertanahan.

Secara linguistik dan yuridis, penggunaan kata dapat dalam kedua ketentuan tersebut menimbulkan ambiguitas normatif, karena tidak memberikan kejelasan apakah pelaksanaan pendaftaran tanah elektronik bersifat opsional (pilihan) atau imperatif (kewajiban). Frasa ini, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, membuka berbagai penafsiran, mulai dari kemungkinan pendaftaran tanah dilakukan secara elektronik, masih dapat dilakukan secara manual, hingga tidak harus dilakukan secara elektronik. Ketidakjelasan ini menyebabkan sistem hukum pertanahan berada dalam kondisi transisi yang tidak sepenuhnya terarah, di mana sebagian kantor pertanahan telah menerapkan sistem elektronik, sementara sebagian lainnya masih menggunakan sistem konvensional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Akibatnya, secara sistemik muncul dua mekanisme administratif yang berjalan bersamaan dengan dasar hukum yang berbeda, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) baik bagi aparaturnya maupun bagi masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah.²⁵ Dalam praktiknya, kondisi ini mengakibatkan inkonsistensi dalam prosedur, perbedaan dalam bentuk produk hukum (sertifikat kertas dan sertifikat digital), serta potensi ketidakteraturan data antara sistem analog dan sistem elektronik. Lebih lanjut, keadaan ini juga berdampak terhadap efektivitas pelayanan publik, karena masyarakat menjadi bingung mengenai tata cara pendaftaran yang harus ditempuh, terutama di wilayah yang belum ditetapkan sebagai daerah uji coba pelaksanaan sistem elektronik.

Kekaburan norma ini tidak hanya menghambat terwujudnya efisiensi dan modernisasi pelayanan pertanahan, tetapi juga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan

²⁵ Putra, E. A. M. Wibowo, and M Minollah, Legal Vacuum in Indonesian Administrative Law: Urgency of Policy Regulation, *Indonesian Journal of Law and Economics Review* 19, no. 1 (2024): 10–21070, <https://doi.org/10.21070/ijler.v19i0.1024>.

administratif serta risiko perbedaan interpretasi hukum antar pejabat di lingkungan Kementerian ATR/BPN. Dalam perspektif hukum administrasi negara, ketidakpastian norma semacam ini bertentangan dengan *asas lex certa dan lex scripta*, yang menuntut agar setiap peraturan perundang-undangan memiliki rumusan yang jelas, tegas, dan tidak multitafsir.²⁶

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa keberadaan dua sistem pendaftaran tanah akibat kekaburan norma dalam peraturan pelaksana justru menjadi salah satu hambatan utama dalam transformasi menuju sistem pertanahan digital. Ketidaktegasan norma tersebut mengakibatkan terjadinya stagnasi implementasi di lapangan dan berpotensi mengaburkan arah kebijakan reformasi agraria yang berbasis teknologi informasi.

3.2 Kondisi Normatif Sertifikat Elektronik dalam Memberikan Kepastian dan Perlindungan Hukum terhadap Kepemilikan Hak atas Tanah

Secara normatif, kedudukan sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa “pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.” Berdasarkan ketentuan tersebut, sertifikat memiliki fungsi sebagai alat bukti tertulis dalam pembuktian perkara perdata yang memberikan kekuatan pembuktian terhadap kepemilikan hak atas tanah. Ditinjau dari aspek hukumnya, sertifikat dikualifikasikan sebagai akta autentik karena diterbitkan dalam bentuk dan tata cara yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Penerbitannya juga dilakukan oleh pejabat umum yang berwenang, yakni Kepala Kantor Pertanahan, berdasarkan permohonan yang diajukan oleh pemohon pendaftaran tanah beserta data yang disampaikan sesuai prosedur yang berlaku.²⁷

Sebagai akta autentik, sertifikat memiliki kekuatan pembuktian yang diakui dalam Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juncto Pasal 165 HIR dan Pasal 285 RBg. Ketentuan tersebut memberikan kedudukan kepada sertifikat sebagai alat bukti yang sempurna dan mengikat bagi para pihak maupun pihak yang memperoleh hak darinya terhadap hal-hal yang termuat di dalamnya. Dengan demikian, hakim wajib mengakui kebenaran isi sertifikat sepanjang tidak terdapat bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Oleh karena itu, sertifikat pada dasarnya tidak memerlukan pembuktian tambahan untuk membuktikan fakta yang secara sah tercantum di dalamnya.

Dalam hukum acara pidana, sertifikat juga memiliki nilai pembuktian sebagai alat bukti surat. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 187 huruf a dan huruf b Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), karena sertifikat merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh pejabat umum yang berwenang berdasarkan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Atas dasar tersebut, sertifikat memenuhi syarat sebagai alat

²⁶ Gunakaya, A. W. Kedudukan Lex Ne Scripta Dalam Sistem Hukum Indonesia, *Jurnal Wawasan Yuridika* 22, no. 1 (2010): 1–29, <https://doi.org/10.25072/jwy.v22i1.15>.

²⁷ Ghaniyyu, "Y Pujiwati, and B Rubiati, Jaminan Kepastian Hukum Konversi Sertipikat Menjadi Elektronik Serta Perlindungannya Sebagai Alat Pembuktian, *Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 172–87, <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4927>".

bukti surat yang sah dalam proses pembuktian pidana dan memiliki kekuatan pembuktian secara mandiri, tidak semata-mata berfungsi sebagai pelengkap atau pendukung alat bukti lainnya.²⁸

Keabsahan sertifikat elektronik sebagai alat bukti hak atas tanah pada dasarnya harus dianalisis berdasarkan keseluruhan kerangka peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sertifikat, dokumen elektronik, dan alat bukti elektronik dalam sistem hukum Indonesia. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi landasan normatif untuk menilai kedudukan sertifikat elektronik sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan yang telah bertransformasi ke sistem elektronik. Dalam Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik, sertifikat diposisikan sebagai surat tanda bukti hak atas tanah dan hak-hak lain yang berkaitan dengan tanah yang telah didaftarkan serta dibukukan dalam buku tanah. Peraturan yang sama juga menjelaskan bahwa Sertifikat Elektronik (Sertifikat-el) merupakan sertifikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik, dengan data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam Buku Tanah Elektronik (BT-el). Dengan demikian, perbedaan antara sertifikat konvensional dan sertifikat elektronik hanya terletak pada media penerbitan dan penyimpanannya, sedangkan fungsi hukumnya sebagai tanda bukti hak tetap dipertahankan. Selain mengatur mengenai sertifikat elektronik, Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 juga memberikan pengertian mengenai dokumen elektronik sebagai informasi elektronik yang dibuat, diproses, dikirim, diterima, atau disimpan melalui berbagai media dan teknologi elektronik sehingga dapat ditampilkan maupun diakses kembali melalui sistem elektronik oleh pihak yang berkepentingan. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa sertifikat elektronik merupakan salah satu bentuk dokumen elektronik yang memperoleh pengakuan dalam sistem administrasi pertanahan, sehingga keabsahan dan kekuatan pembuktiannya harus dipahami secara terpadu dengan ketentuan mengenai dokumen elektronik dalam sistem hukum nasional.

Keabsahan sertifikat elektronik sebagai alat bukti juga memperoleh legitimasi dari UU ITE. Melalui pengaturan tersebut, informasi elektronik, dokumen elektronik, maupun hasil cetaknya diakui sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan hukum serta menjadi bagian dari sistem pembuktian dalam hukum acara Indonesia. Pengakuan tersebut memperluas jenis alat bukti yang sebelumnya hanya didominasi oleh bentuk-bentuk pembuktian konvensional, sehingga dokumen elektronik dapat digunakan sebagai alat pembuktian sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Kedudukan hukum dokumen elektronik tersebut semakin dipertegas dalam penjelasan ketentuan UU ITE yang memberikan pengakuan terhadap informasi elektronik dan dokumen elektronik sebagai alat bukti yang mengikat. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan sistem elektronik, termasuk terhadap berbagai perbuatan hukum yang dilakukan melalui media elektronik. Oleh karena

²⁸ Kaniyawati, S. Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Hukum Acara Perdata Sebagai Alat Bukti Otentik Di Indonesia, *Journal Of Literature Review* 1, no. 1 (2025): 7–12.

itu, sertifikat elektronik sebagai salah satu bentuk dokumen elektronik pada prinsipnya memiliki dasar hukum yang kuat untuk digunakan sebagai alat bukti dalam sistem hukum Indonesia. Namun, kekuatan pembuktian tersebut tetap bergantung pada terpenuhinya persyaratan mengenai penerbitan, penyimpanan, pengelolaan, dan pemeliharaan dokumen elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keseluruhan pengaturan tersebut pada dasarnya hanya memberikan pengakuan terhadap dokumen elektronik sebagai alat bukti yang sah, bukan sebagai alat bukti yang sempurna. Kedua konsep tersebut memiliki konsekuensi hukum yang berbeda. Alat bukti yang sah menunjukkan bahwa suatu alat bukti dapat diterima dan dipergunakan dalam proses pembuktian di hadapan pengadilan atau instansi yang berwenang untuk membuktikan adanya suatu hak, hubungan hukum, atau peristiwa hukum. Sebaliknya, alat bukti yang sempurna merupakan alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian penuh sehingga kebenarannya pada prinsipnya tidak mudah dipatahkan melalui alat bukti lain. Pengakuan terhadap informasi elektronik, dokumen elektronik, dan hasil cetaknya sebagai perluasan alat bukti dalam UU ITE tidak serta-merta mengubah sifat pembuktiannya menjadi alat bukti yang sempurna.

Pengaturan tersebut hanya memperluas jenis alat bukti yang dapat digunakan dalam proses peradilan, sehingga dokumen elektronik memperoleh kedudukan yang sama dengan alat bukti lain yang telah dikenal dalam sistem hukum acara Indonesia. Dengan demikian, kekuatan pembuktian dokumen elektronik tetap harus dinilai berdasarkan ketentuan hukum pembuktian yang berlaku dan tidak bersifat mutlak. Dalam hukum acara perdata Indonesia, sistem pembuktian mengenal beberapa jenis alat bukti yang memiliki kekuatan hukum, yaitu bukti tertulis, keterangan saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah. Oleh karena itu, sertifikat elektronik sebagai salah satu bentuk dokumen elektronik tidak dapat dipandang sebagai alat bukti yang secara otomatis memberikan pembuktian yang tidak terbantahkan. Nilai pembuktiannya tetap harus dinilai secara komprehensif oleh hakim dengan mempertimbangkan kesesuaian dengan alat bukti lain serta terpenuhinya persyaratan formil dan materiil sebagaimana ditentukan dalam ketentuan hukum acara yang berlaku.²⁹

Dalam perspektif hukum pembuktian, pengakuan dokumen elektronik sebagai alat bukti hukum yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU ITE tidak serta merta menentukan derajat kekuatan pembuktiannya. Hukum acara perdata Indonesia pada dasarnya membedakan antara keberterimaan suatu alat bukti (*admissibility of evidence*) dan kekuatan pembuktian yang melekat pada alat bukti tersebut. Oleh karena itu, meskipun dokumen elektronik telah diakui sebagai alat bukti yang sah dan dapat diajukan dalam proses peradilan, masih diperlukan dasar normatif yang jelas untuk menentukan sejauh mana alat bukti tersebut memiliki daya pembuktian yang setara dengan alat bukti tertulis yang selama ini digunakan dalam sistem pembuktian perdata. Dalam konteks sertifikat elektronik, persoalan ini menjadi penting karena sertifikat tidak hanya berfungsi sebagai dokumen

²⁹ Budianto, A S, I Fransisca, and D D Tedjokusumo, Perluasan Dari Alat Bukti Tertulis Dalam Perspektif Hukum Acara Perdata, *Law, Development and Justice Review* 7, no. 2 (2024): 124–40, <https://doi.org/10.14710/ldjr.v7i2.21709>.

administratif, tetapi juga sebagai instrumen pembuktian hak atas tanah yang memiliki konsekuensi hukum terhadap kepastian status kepemilikan dan perlindungan hak pemegangnya.³⁰

Berdasarkan .. akta autentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditetapkan dalam undang-undang, oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang melakukannya di tempat dibuatnya akta tersebut. Selanjutnya, Pasal 1888 KUH Perdata mengatur bahwa kekuatan pembuktian tertulis terletak pada akta aslinya. Jika dokumen (akta) aslinya ada, maka salinan dan kutipannya hanya layak dipercaya jika sesuai dengan dokumen (akta) aslinya, yang selalu dapat diminta untuk ditunjukkan.’

Sekalipun Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU ITE mengatakan bahwa keberadaan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik mengikat dan diakui sebagai alat bukti yang sah untuk memberikan kepastian hukum terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektronik dan Transaksi Elektronik, terutama dalam pembuktian dan hal yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang dilakukan melalui Sistem Elektronik, pembuat undang-undang sedikit abai atas pengertian kepastian hukum dalam bahasa Belanda yaitu *rechtszekerheid*, karena pengertian dari kepastian hukum atau *rechtszekerheid* adalah *de garantie dat de rechtspraak volgens bepaalde normen geschiedt, uidelijkheid en betrouwbaarheid van de rechtspositie van een rechtssubject* yang selanjutnya diterjemahkan sebagai Jaminan bahwa suatu putusan pengadilan mengikuti norma-norma tertentu, kejelasan dan dapat dipercayainya kedudukan hukum suatu subjek hukum.³¹

Selain persoalan mengenai kekuatan pembuktian sertifikat elektronik, terdapat permasalahan normatif yang juga memengaruhi efektivitas penerapan sistem pendaftaran tanah elektronik. Permasalahan tersebut berkaitan dengan penggunaan frasa dapat dilakukan secara elektronik dalam PP No. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021. Pilihan frasa tersebut menunjukkan bahwa penerapan sistem elektronik tidak dirumuskan sebagai suatu kewajiban, melainkan sebagai pilihan yang dapat diterapkan sesuai dengan kondisi tertentu.

Ditinjau dari perspektif linguistik, istilah 'dapat' dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengandung makna 'bisa' atau 'boleh', sehingga tidak menunjukkan sifat yang memerintah atau mengharuskan (imperatif). Oleh karena itu, rumusan norma tersebut lebih mencerminkan ketentuan yang bersifat fakultatif daripada imperatif. Konsekuensinya, pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik masih membuka kemungkinan untuk tetap menggunakan mekanisme konvensional, sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran dan menghambat terwujudnya penerapan sistem pendaftaran tanah elektronik secara seragam. Dengan demikian, formulasi norma tersebut masih menyisakan ruang

³⁰ Sinaga, Kehadiran Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Perkembangan Hukum Pembuktian Sebagai Dampak Kemajuan Teknologi Informasi Dan Komunikasi, *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 11, no. 2 (2025): 478–97, <https://doi.org/10.55809/tora.v11i2.581>.

³¹ D Atmoko and L Purbowati, Analisis Perjanjian Dalam Mencapai Kepastian Hukum Berbasis Nilai Keadilan, 2024.

ketidakpastian hukum dalam proses transformasi digital administrasi pertanahan.³² Frasa tersebut menimbulkan ambiguitas hukum, apakah pendaftaran tanah wajib dilakukan secara elektronik, masih boleh dilakukan secara manual, atau hanya bersifat opsional. Kekaburan makna ini berdampak langsung terhadap kepastian hukum karena menimbulkan dualisme sistem pendaftaran tanah, yakni antara sistem konvensional berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 dan sistem elektronik berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021.

Dualisme tersebut menimbulkan perbedaan prosedur, standar pembuktian, serta validasi data antara satu sistem dengan sistem lainnya. Akibatnya, tujuan utama penerapan sistem elektronik yakni penyederhanaan birokrasi dan peningkatan kepastian hukum, menjadi tidak tercapai. Kondisi ini semakin diperkuat oleh Pasal 2 ayat (4) Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021, yang menyebutkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah elektronik dilakukan secara bertahap. Meskipun dimaksudkan sebagai masa transisi, ketentuan ini justru membuka peluang perbedaan interpretasi antarkantor pertanahan mengenai tingkat kesiapan pelaksanaan, karena tidak terdapat indikator yang seragam terkait validasi data dan infrastruktur digital.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan utama sertifikat elektronik tidak terletak pada pengakuannya sebagai dokumen elektronik, melainkan pada belum adanya pengaturan yang secara tegas menentukan derajat kekuatan pembuktiannya dalam sistem hukum pembuktian nasional. Dalam perspektif teori kepastian hukum Gustav Radbruch, suatu norma hukum harus dirumuskan secara jelas dan mampu memberikan pedoman yang konsisten bagi aparat penegak hukum maupun masyarakat. Ketika peraturan perundang-undangan hanya mengakui sertifikat elektronik sebagai dokumen elektronik yang sah tanpa memberikan penegasan mengenai kualitas pembuktiannya sebagai alat bukti hak atas tanah, maka terbuka ruang interpretasi yang berbeda dalam praktik peradilan. Keadaan tersebut berpotensi mengurangi tingkat kepastian hukum yang seharusnya melekat pada sertifikat sebagai instrumen perlindungan hak atas tanah.

Implikasinya, masyarakat mengalami ketidakpastian mengenai mekanisme pendaftaran tanah yang berlaku di wilayahnya, sementara data pertanahan nasional berisiko tidak terintegrasi antara sistem analog dan digital. Hal ini berpotensi menimbulkan sengketa administratif maupun perdata terkait keabsahan sertifikat atau perbedaan informasi yuridis. Dengan demikian, penggunaan frasa dalam regulasi tersebut dapat mencerminkan kekaburan norma (*vagueness of norm*) yang berdampak pada ketidakpastian hukum dan efektivitas implementasi. Untuk itu, perlu dilakukan reformulasi norma yang lebih tegas dan konsisten agar pelaksanaan pendaftaran tanah elektronik dapat berjalan seragam, efektif, dan selaras dengan tujuan reformasi agraria yang modern dan berkeadilan.

Menurut Gustav Radbruch, “kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata, yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang

³² Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia.

siapa individu yang melakukan”.³³ Selanjutnya, Jan Michiel Otto berpendapat mengenai kepastian hukum yang disyaratkan menjadi beberapa hal, antara lain bahwa hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum, dan keputusan dari peradilan dapat secara konkret dilaksanakan.³⁴ Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya, dengan kepastian hukum, individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri.³⁵ Berdasarkan beberapa pendapat para ahli tersebut, dengan demikian, jelaslah bahwa secara sederhana, kepastian hukum hanya dapat tercapai melalui proses peradilan dalam hal ada sengketa. Sampai ada putusan peradilan yang berkekuatan hukum tetap atau yurisprudensi tetap oleh Mahkamah Agung RI, kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah elektronik secara normatif belum terdapat pengaturan yang secara tegas menempatkan sertifikat elektronik sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian setara dengan sertifikat konvensional, sehingga masih terdapat ruang interpretasi mengenai derajat kekuatan pembuktiannya dalam praktik peradilan.

Berdasarkan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, Jan Michiel Otto, dan Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum mensyaratkan adanya norma yang jelas, konsisten, dapat diterapkan secara seragam, serta mampu memberikan perlindungan terhadap hak-hak subjek hukum. Dalam konteks sertifikat elektronik, syarat tersebut belum sepenuhnya terpenuhi karena meskipun keberadaannya telah memperoleh pengakuan sebagai dokumen elektronik yang sah berdasarkan UU ITE dan regulasi pertanahan, belum terdapat pengaturan yang secara eksplisit menegaskan derajat kekuatan pembuktiannya dalam hukum acara perdata. Akibatnya, masih terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan penafsiran mengenai nilai pembuktian sertifikat elektronik dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Oleh karena itu, dari perspektif kepastian hukum, diperlukan harmonisasi pengaturan antara rezim hukum pertanahan, hukum pembuktian, dan hukum transaksi elektronik agar sertifikat elektronik tidak hanya sah secara normatif, tetapi juga memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum yang setara dengan sertifikat konvensional bagi pemegang hak atas tanah.

Kondisi normatif sertifikat elektronik dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah dapat menjadi problematika hukum di kemudian hari karena adanya dualisme pengaturan sertifikat hak atas tanah, serta terdegradasinya kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah yang hanya sah secara hukum, namun tidak memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Sehingga perlu adanya rekonstruksi norma terhadap pengaturan tentang sertifikat hak atas tanah secara elektronik seperti yang dapat diuraikan sebagai berikut:

³³ Halilah, S. and M F Arif, Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli, *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2021): 56–65, <https://doi.org/10.47498/siyasah.v4iII.813>.

³⁴ Halilah and Arif.

³⁵ Halilah and Arif.

Sejumlah persoalan normatif masih mewarnai pengaturan pendaftaran tanah secara elektronik. Dari aspek regulasi, meskipun pelaksanaannya telah diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021, masih terdapat perdebatan mengenai konstruksi hukumnya. Salah satu persoalan terletak pada penggunaan peraturan menteri sebagai instrumen pengaturan utama, sedangkan landasan yang menjadi dasar penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik justru berkembang secara bertahap melalui Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan kemudian dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Kondisi tersebut memunculkan pandangan bahwa konstruksi pengaturannya belum sepenuhnya tersusun secara sistematis dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Di samping persoalan regulasi, keberhasilan penerapan sertifikat elektronik juga sangat ditentukan oleh kesiapan data pertanahan. Seluruh dokumen pertanahan, seperti buku tanah, surat ukur, dan warkah, harus terlebih dahulu melalui proses digitalisasi yang disertai validasi terhadap data fisik maupun data yuridis sebelum dikonversi menjadi dokumen elektronik. Dengan demikian, perubahan yang terjadi pada dasarnya tidak terletak pada prosedur pendaftaran tanah, melainkan pada media penyelenggaraannya, karena tahapan administrasi tetap dilaksanakan sebagaimana sistem konvensional, sementara data, informasi, dan dokumen dikelola melalui sistem elektronik.

Persoalan lain muncul dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 yang dinilai belum sepenuhnya mencerminkan materi muatannya. Judul *Sertifikat Elektronik* dipandang kurang tepat karena ruang lingkup pengaturannya tidak hanya berkaitan dengan bentuk sertifikat, tetapi juga mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah berbasis sistem elektronik. Oleh sebab itu, terdapat pandangan bahwa pengaturan tersebut perlu diselaraskan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sehingga nomenklatur peraturan lebih mencerminkan substansi yang diatur, yakni mengenai pendaftaran tanah secara elektronik.

Selain itu, ketentuan Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa *penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik* serta Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 yang menggunakan frasa serupa masih menimbulkan persoalan interpretasi. Penggunaan kata “*dapat*” tidak menunjukkan sifat yang imperatif karena secara kebahasaan mengandung berbagai kemungkinan makna, seperti mampu, boleh, mungkin, atau tidak bersifat wajib. Konsekuensinya, rumusan tersebut membuka ruang penafsiran bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik, tetapi tetap dimungkinkan untuk dilaksanakan secara konvensional. Ambiguitas ini berimplikasi pada munculnya dualisme sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem elektronik dan sistem analog, yang berpotensi mengurangi kepastian hukum dalam penerapannya.

Meskipun demikian, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 telah menegaskan bahwa implementasi pendaftaran tanah secara elektronik dilakukan secara bertahap. Artinya, penerapan sistem elektronik sangat bergantung pada kesiapan masing-masing kantor pertanahan yang ditetapkan oleh Menteri. Kesiapan tersebut mencakup tersedianya data fisik dan data yuridis yang telah divalidasi serta terpenuhinya kesiapan data pertanahan untuk dialihkan ke dalam sistem elektronik. Oleh karena itu, selama proses transformasi tersebut berlangsung, mekanisme pendaftaran tanah secara konvensional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 masih tetap digunakan berdampingan dengan sistem elektronik yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Dari aspek pembuktian, informasi elektronik, dokumen elektronik, maupun hasil cetaknya pada dasarnya diakui sebagai alat bukti hukum yang sah, tetapi pengakuan tersebut tidak serta-merta menjadikannya sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Agar memperoleh nilai pembuktian yang optimal, dokumen pertanahan yang dialihkan ke media elektronik harus berasal dari dokumen asli, melalui proses alih media yang menjamin kesesuaian dengan dokumen sumber, divalidasi oleh pejabat yang berwenang, serta disimpan dan dikelola dalam sistem elektronik yang memenuhi standar keandalan. Dengan terpenuhinya persyaratan tersebut, dokumen elektronik dapat digunakan sebagai alat bukti sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku di Indonesia.

Terakhir, keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak menghapus berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Kedua peraturan tersebut tetap berlaku dan memiliki hubungan yang saling melengkapi. Perbedaanannya terletak pada dasar pembentukannya, di mana Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria. Dengan demikian, kedua regulasi tersebut masih menjadi rujukan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sesuai dengan ruang lingkup pengaturannya masing-masing.

4. PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan bahwa transformasi sertifikat hak atas tanah menuju sistem elektronik secara normatif telah memperoleh legitimasi sebagai bagian dari modernisasi administrasi pertanahan, tetapi belum sepenuhnya mampu memberikan kepastian dan perlindungan hukum yang optimal. Hambatan utamanya bersumber pada kekaburan norma dalam Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 melalui penggunaan frasa “dapat dilakukan secara elektronik” yang membuka ruang bagi dualisme antara sistem pendaftaran tanah konvensional dan elektronik, serta belum tegasnya kesetaraan kekuatan pembuktian sertifikat elektronik dengan sertifikat konvensional. Novelty penelitian ini terletak pada konstruksi hubungan antara kekaburan norma tersebut dengan munculnya dualisme rezim pendaftaran tanah dan ketidakpastian kedudukan pembuktian sertifikat elektronik, yang belum secara spesifik dielaborasi dalam penelitian terdahulu. Temuan ini menunjukkan perlunya harmonisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18

Tahun 2021 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 melalui penegasan sifat penerapan sistem elektronik dan pengaturan eksplisit mengenai kesetaraan kekuatan pembuktian sertifikat elektronik, disertai penguatan validitas data, keamanan sistem, kesiapan infrastruktur, dan literasi digital masyarakat. Dengan demikian, rekonstruksi dan harmonisasi norma menjadi prasyarat penting agar digitalisasi pertanahan tidak sekadar meningkatkan efisiensi administrasi, tetapi juga menjamin kepastian, keseragaman, dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Adinda, A, A Tira, and J Juliati. "Kedudukan Hukum Sertifikat Elektronik Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah." *Clavia* 21, no. 3 (2023): 411–19. <https://doi.org/10.56326/clavia.v21i3.4006>.
- Alimuddin, N H. "Implementasi Sertifikat Elektronik Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia." *SASI* 27, no. 3 (2021): 335–45. <https://doi.org/10.47268/sasi.v27i3.509>.
- Arba, H. M. *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah: Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*. Bengkulu: Sinar Grafika, 2022.
- Arba, M. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Atmoko, D, and L Purbowati. "Analisis Perjanjian Dalam Mencapai Kepastian Hukum Berbasis Nilai Keadilan," 2024.
- Bahasa, Badan Pengembangan dan Pembinaan. "Kamus Besar Bahasa Indonesia," 2025.
- Barat, Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera. "Apa Sih Pentingnya Sertifikat Elektronik?," 2025.
- Budianto, A S, I Fransisca, and D D Tedjokusumo. "Perluasan Dari Alat Bukti Tertulis Dalam Perspektif Hukum Acara Perdata." *Law, Development and Justice Review* 7, no. 2 (2024): 124–40. <https://doi.org/10.14710/ldjr.v7i2.21709>.
- Dewi, R.A.R.M., and C Susantio. "Penggunaan Sertifikat Elektronik Untuk Meningkatkan Efisiensi Pendaftaran Tanah Dalam Upaya Pencegahan Mafia Tanah." *Jurnal Syntax Admiration* 5, no. 9 (2024): 3382–92. <https://doi.org/10.46799/jsa.v5i9.1441>.
- Diani, R, and R D Sinaga. "Pelaksanaan Pelayanan Pengecekan Sertifikat Hak Milik Secara Elektronik Sebelum Pembuatan Akta Jual Beli Oleh Notaris Yang Berkedudukan Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Pada Kantor Pertanahan Kota Palembang." *Nova Juris: Jurnal Hukum* 2, no. 2 (2024): 1–12.
- Diantha, I Made Pasek, and Ni Ketut Supasti Dharmawan. *Metode Penelitian Hukum & Penulisan Disertasi*. Denpasar: Swasta Nulus, 2018.
- Ghaniyyu, F F, Y Pujiwati, and B Rubiati. "Jaminan Kepastian Hukum Konversi Sertipikat Menjadi Elektronik Serta Perlindungannya Sebagai Alat Pembuktian." *Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 172–87. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4927>.
- Gunakaya, A W. "Kedudukan Lex Ne Scripta Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Wawasan Yuridika* 22, no. 1 (2010): 1–29. <https://doi.org/10.25072/jwy.v22i1.15>.
- Habibi, S A, G S Prambudi, T Trisnawati, and R Wulandari. "Transformasi Digital Administrasi Pertanahan: Implementasi Dan Tantangan Sertipikat Elektronik Di Indonesia." *Rio Law Jurnal* 6, no. 1 (2025): 499–507. <https://doi.org/10.36355/rlj.v6i1.1582>.

- Halilah, S, and M F Arif. "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli." *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2021): 56–65. <https://doi.org/10.47498/siyasah.v4iII.813>.
- Heriansyah, R, B F Sihombing, E Tarsono, and T Samosir. "Kesalahan Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Depok Terhadap Objek Tanah Yang Sama." *Jurnal Hukum Kenotariatan Otentik's* 7, no. 1 (2025): 98–109. <https://doi.org/10.35814/otentiks.v7i1.7821>.
- Hidayah, S, E Hariyani, L Mukarromah, A Niravita, and M A H Fikri. "Tantangan Dan Peluang Sertifikat Elektronik Dalam Reformasi Pendaftaran Tanah Di Era Digital." *Jurnal Ilmiah Nusantara* 1, no. 6 (2024): 186–99. <https://doi.org/10.61722/jinu.v1i6.2793>.
- Kaniyawati, S. "Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Hukum Acara Perdata Sebagai Alat Bukti Otentik Di Indonesia." *Journal Of Literature Review* 1, no. 1 (2025): 7–12.
- Maulana, H, N Nugraha, R Arinda, M Fikri, and R Wahanisa. "Urgensi Sertifikat Elektronik Dengan Pemantauan Berbasis AI Untuk Efisiensi Pendaftaran Tanah Dan Mitigasi Mafia Tanah Di Indonesia." *Journal Customary Law* 2, no. 1 (2024): 9. <https://doi.org/10.47134/jcl.v2i1.3304>.
- Nur, Aisah, Zaenal Arifin, and Purnama Shonia Hugeng. "Kesadaran Masyarakat Terhadap Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah." *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 1–9. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jj.v1i1.6762>.
- Priscilla, M, D L Nova, and S N Fajriah. "Keabsahan Hukum Penerbitan Sertipikat Tanah Elektronik Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Persidangan." *UIR Law Review* 8, no. 2 (2024): 68–84. <https://doi.org/10.25299/uirlrev.2024.8.2.18947>.
- Putra, E A M, G D H Wibowo, and M Minollah. "Legal Vacuum in Indonesian Administrative Law: Urgency of Policy Regulation." *Indonesian Journal of Law and Economics Review* 19, no. 1 (2024): 10–21070. <https://doi.org/10.21070/ijler.v19i0.1024>.
- Putra, R A, and A Winanti. "Urgensi Dan Kendala Dalam Penerbitan Dokumen Sertifikat Tanah Elektronik Pasca Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023." *Jurnal USM Law Review* 7, no. 2 (2024): 835–52. <https://doi.org/10.26623/julr.v7i2.8665>.
- Putranto, M I D, and A Mansyur. "Urgensi Penerapan Sertipikat Tanah Secara Elektronik." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 12, no. 1 (2023): 15–26. <https://doi.org/10.28946/rpt.v12i1.3018>.
- Sari, Nora Hilma. "Bentuk Perlindungan Hukum Penerbitan Sertifikat Tanah Berbasis Elektronik (Tinjauan Yuridis Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik)." *Journal Sains Student Research* 2, no. 1 (2024): 773–84.
- Sinaga, "Kehadiran Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Perkembangan Hukum Pembuktian Sebagai Dampak Kemajuan Teknologi Informasi Dan Komunikasi." *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 11, no. 2 (2025): 478–97. <https://doi.org/10.55809/tora.v11i2.581>.
- Sugianto, Q F. "Peluang Dan Tantangan Calon Notaris Dalam Menghadapi Perkembangan Disrupsi Era Digital." *Notarius* 12, no. 2 (2019): 656–68. <https://doi.org/10.14710/nts.v12i2.28901>.
- Supartini, T, and Meysita Arum Nugroho. "Tinjauan Yuridis Kekuatan Hukum Sertifikat

Tanah Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021.” *IBLAM Law Review* 5, no. 1 (2025): 56–62.

Syabbani, M Z. “Implementasi Hukum Atas Berlakunya Sertifikat Elektronik Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.” Universitas Islam Sultan Agung, 2024.

Syafitri, E, J Yogopriyatno, and A A Zuhakim. “Kesiapan Implementasi Layanan Penerbitan Sertifikat Elektronik Di Kantor Wilayah BPN Provinsi Bengkulu.” In *IAPA Proceedings Conference*, 196–215, 2024.
<https://doi.org/10.30589/proceedings.2024.1127>.