

**PEMBEBASAN TANGGUNG JAWAB KEPALA KANTOR PERTANAHAN
AKIBAT *FORCE MAJEURE* DALAM PENDAFTARAN HAK TANGGUNGAN
SECARA ELEKTRONIK**

*RELIEF OF HEAD OF LAND OFFICE DUE TO FORCE MAJEURE IN ELECTRONIC
REGISTRATION OF MORTGAGE RIGHTS*

Bagus Raditya Wirautama*, Istislam, Yuliati

Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jalan M.T. Haryono Nomor 169 Malang 65145, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 18 Januari 2021

Disetujui : 20 Maret 2022

Keywords:

responsibility, Head of Land Office,
mortgage, force majeure

Kata Kunci:

tanggung jawab, Kepala Kantor
Pertanahan, hak tanggungan, *force
majeure*

***) Korespondensi:**

E-mail: [baraditya.wirautama10@
gmail.com](mailto:baraditya.wirautama10@gmail.com)

Abstract: this study aimed to analyze the release of the responsibility of the Head of the Land Office in the electronic mortgage registration process and the enactment and reformulation of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 5 of 2020. This study used a normative juridical method with a statutory and conceptual approach. The Head of the Land Office was declared free from responsibility in the event of cancellation of the application for registration of mortgage rights due to force majeure or an emergency. The enforcement of Article 25 paragraph (1) of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 5 of 2020 created disharmony with Article 15 paragraph (3) of Law Number 19 of 2016, Article 13 paragraph (4) of Law Number 4 of 1996, and Article 6 paragraph (1) letter g and the letter i of Law Number 12 of 2011. Reformulation could be carried out by adding the phrase "can be proven" in Article 25 paragraph (1), the phrase "holiday" in Article 16 paragraph (2), and expanding the meaning of the phrase "holidays" in Article 1 of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 5 of 2020.

Abstrak: kajian ini bertujuan menganalisis pembebasan tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan dalam proses pendaftaran hak tanggungan secara elektronik, serta pemberlakuan dan reformulasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kepala Kantor Pertanahan dinyatakan bebas dari tanggung jawab apabila terjadi pembatalan permohonan pendaftaran hak tanggungan akibat *force majeure* atau keadaan darurat. Pemberlakuan Pasal 25 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 menimbulkan adanya disharmoni dengan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016, Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, serta Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Reformulasi dapat dilakukan dengan menambahkan frasa "dapat dibuktikan" dalam Pasal 25 ayat (1), frasa "hari libur" dalam Pasal 16 ayat (2), serta memperluas makna frasa "hari libur" dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020.

PENDAHULUAN

Hak tanggungan adalah jaminan kebendaan atas tanah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 (UUHT). Hak tanggungan timbul dengan adanya pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). PPAT wajib mengirimkan APHT ke Kantor Pertanahan dalam jangka waktu selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah APHT ditandatangani. Pendaftaran hak tanggungan dilakukan melalui pencatatan dalam buku tanah oleh Kantor Pertanahan. Pencatatan dalam buku tanah harus dilakukan pada hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap, namun apabila hari ketujuh tersebut merupakan hari libur maka yang dicantumkan tanggal hari berikutnya (Pratama, 2015). Lahirnya hak tanggungan akan menimbulkan suatu hak jaminan kebendaan (Sutedi, 2010). Kantor Pertanahan akan menerbitkan Sertifikat Hak Tanggungan (SHT) sebagai bukti adanya suatu hak tanggungan.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) adalah kementerian yang bertugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pada bidang agraria dan tata ruang. Hal ini dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN sebagai upaya membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara (Wiguna, 2019). Kementerian ATR/BPN dijabat oleh menteri yang sekaligus memiliki jabatan sebagai Kepala BPN. Kementerian ATR/BPN memiliki instansi vertikal pada tingkat provinsi dengan sebutan Kantor Wilayah dan pada tingkat kota/kabupaten dengan sebutan Kantor Pertanahan.

Pelayanan yang diberikan dalam proses pendaftaran hak tanggungan diselenggarakan dengan menggunakan teknologi sebagai upaya meningkatkan pelayanan publik seiring perkembangan teknologi, hukum, dan kebutuhan masyarakat. Menteri ATR/BPN pada tanggal 6 April 2020 menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 sebagai dasar yuridis dalam penyelenggaraan pelayanan hak tanggungan secara elektronik (Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020). Pelayanan terkait pendaftaran hak tanggungan dilaksanakan secara elektronik melalui sistem HT-el yang diselenggarakan secara handal, aman, dan bertanggung jawab. Layanan HT-el meliputi

beberapa hal yaitu pendaftaran, peralihan, dan penghapusan hak tanggungan, serta perubahan nama kreditur.

Pelayanan pendaftaran hak tanggungan secara elektronik melalui sistem HT-el berpedoman pada UUHT sebagai dasar hukum. UUHT telah memberikan pengaturan secara jelas mengenai peranan dari pihak yang terlibat dengan adanya suatu hak tanggungan (Suwandi, 2018). UUHT pada bagian pertimbangan telah menyebutkan tentang dana perkreditan yang berperan penting dalam proses pembangunan. Kepastian hukum sebagai upaya mewujudkan perlindungan hukum sudah semestinya diberikan oleh suatu lembaga jaminan kepada pemberi kredit, penerima kredit, dan pihak lain yang terlibat dalam hak tanggungan.

UUHT telah memberikan kepastian hukum terkait hak tanggungan dengan memberikan batas waktu, baik kepada PPAT yang membuat APHT atau kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagai pihak yang melakukan pendaftaran hak tanggungan. Batas waktu yang diatur oleh UUHT tidak boleh terlampaui atau dilanggar karena akan menimbulkan sanksi bagi pihak yang melanggar (Bahsan, 2017). Hal ini merupakan upaya untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap kedudukan hak tanggungan sebagai hak jaminan kebendaan (Prayuti, 2019). Konsekuensi hukum akan diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan apabila lalai dalam menjalankan kewajiban karena melebihi batas waktu dalam menerbitkan SHT (Parlindungan, 1999). Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 merupakan inovasi dalam upaya peningkatan dan kemudahan pelayanan publik khususnya mengenai pendaftaran hak tanggungan dengan tetap berpedoman pada UUHT yang telah membebaskan kewajiban kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Kewajiban yang dibebankan kepada PPAT dan Kepala Kantor Pertanahan terkait pendaftaran hak tanggungan merupakan amanat dari UUHT. Faktanya Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 mengandung ketentuan yang cukup krusial serta berpotensi bertentangan dengan pentingnya hak tanggungan sebagaimana ketentuan yang termuat dalam UUHT. Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 menegaskan bahwa penyelenggara sistem HT-el berwenang untuk membatalkan pelayanan HT-el apabila terjadi *force majeure* atau keadaan tertentu yang

menyebabkan gangguan pada sistem HT-el. Pasal 26 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 menjelaskan bahwa kreditur dapat mengajukan permohonan kembali terkait layanan HT-el atas subjek dan objek yang sama setelah layanan HT-el dibatalkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Ketentuan yang termuat dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 menimbulkan ketidakpastian hukum karena dapat merugikan kedudukan kreditur terkait objek hak tanggungan. Pendaftaran kembali pada saat layanan dibatalkan akan memungkinkan adanya pemblokiran atau sita jaminan (*conservatoir beslag*) atas objek hak tanggungan yang dilakukan oleh pihak lain. Pemblokiran atau sita jaminan atas objek hak tanggungan dapat menyebabkan pendaftaran hak tanggungan tidak dapat dilaksanakan karena ditolak oleh sistem.

Ketentuan yang termuat dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 bukan merupakan amanat UUHT. Ketentuan tersebut dinilai sebagai diskresi atau kebijakan sebagai upaya melepaskan tanggung jawab (*eksonerasi*) Kepala Kantor Pertanahan. Tanggung jawab yang dimaksud berkaitan dengan kewajiban Kepala Kantor Pertanahan untuk mencatat sekaligus menerbitkan SHT sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (4) UUHT. Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan sebelumnya, kajian ini membahas beberapa rumusan masalah yaitu pembebasan tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan dalam proses pendaftaran hak tanggungan secara elektronik, pemberlakuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020, serta reformulasi Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020.

METODE

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kajian yuridis normatif atau kajian hukum doktrinal dilakukan dengan menelaah bahan hukum sekunder yang dilanjutkan dengan kajian terhadap data primer untuk menganalisis persoalan yang dibahas. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengetahui pengaturan yang selama ini diterapkan sebagai pertimbangan untuk menentukan pengaturan yang seharusnya

dilakukan di masa yang akan datang. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan sebagai acuan dalam merumuskan pengaturan di masa yang akan datang sebagai bentuk kepastian hukum. Sumber data dalam kajian ini terbagi menjadi tiga yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa artikel terkait topik bahasan, serta bahan hukum tersier yang berupa kamus hukum (Marzuki, 2014). Analisis data dalam kajian ini menggunakan teknik preskriptif yang dilakukan dengan mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep hukum, serta norma hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembebasan Tanggung Jawab Kepala Kantor Pertanahan dalam Proses Pendaftaran Hak Tanggungan secara Elektronik

Proses pembebanan hak tanggungan dilaksanakan melalui dua tahap yaitu tahap pemberian dan pendaftaran hak tanggungan. Tahap pemberian hak tanggungan dilakukan dengan pembuatan APHT di hadapan PPAT yang sebelumnya didahului dengan perjanjian utang-piutang. Tahap pendaftaran hak tanggungan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai awal timbulnya hak tanggungan (Amalia, 2020). Hak tanggungan timbul ketika telah dilakukan pencatatan dalam buku tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan (Dianawati, 2017). Kepastian terkait pendaftaran hak tanggungan sangat penting bagi kreditur karena akan menentukan peringkat dalam melakukan hubungan dengan kreditur lain dengan tanah yang sama sebagai jaminannya.

UUHT telah memberikan pengaturan secara tegas mengenai pendaftaran hak tanggungan sebagai wujud kepastian hukum. Pasal 13 ayat (4) UUHT menjelaskan bahwa tanggal yang dicantumkan ketika proses pencatatan hak tanggungan dalam buku tanah adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan berkas pendaftaran secara lengkap. Pencatatan hak tanggungan dalam buku tanah dapat mencantumkan tanggal hari kerja berikutnya apabila hari ketujuh setelah penerimaan berkas pendaftaran jatuh pada hari libur. Pasal 13 ayat (2) UUHT menegaskan bahwa APHT beserta surat-surat lain yang diperlukan dalam proses pendaftaran hak tanggungan wajib dikirimkan oleh PPAT ke Kantor Pertanahan paling lambat tujuh hari kerja setelah penandatanganan.

UUHT telah membebaskan kewajiban dan tanggung jawab kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana kegiatan pendaftaran tanah untuk melakukan pencatatan hak tanggungan dalam buku tanah. PPAT juga dibebaskan kewajiban untuk mengirimkan APHT dalam jangka waktu paling lama tujuh hari agar proses pendaftaran hak tanggungan dapat dilakukan. PPAT yang melanggar atau lalai dalam memenuhi ketentuan Pasal 13 ayat (2) UUHT dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUHT. Sanksi yang akan diberikan berupa teguran baik secara lisan atau tertulis, pemberhentian sementara dari jabatan, atau pemberhentian dari jabatan. Kepala Kantor Pertanahan yang melanggar atau lalai dalam memenuhi ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUHT.

PPAT dan Kepala Kantor Pertanahan memiliki kewajiban untuk melaksanakan ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT secara mutlak. Tanggung jawab dan peringatan berupa sanksi bagi PPAT atau Kepala Kantor Pertanahan yang lalai karena tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya merupakan perintah undang-undang (*by law*) yang diatur secara tegas dalam UUHT (Harsono, 2013). Pengaturan Pasal 13 ayat (4) UUHT merupakan upaya yang dilakukan oleh negara atau pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum ketika hak tanggungan timbul sebagai hal yang mutlak.

Kementerian ATR/BPN memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan pelayanan publik baik pelayanan kepada masyarakat, badan hukum, atau institusi pemerintah. Kementerian ATR/BPN merupakan lembaga pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral (Ambarsari, 2018). Kementerian ATR/BPN sebagai institusi atau lembaga pelayanan publik senantiasa berusaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan di bidang pertanahan, salah satunya dengan melaksanakan inovasi-inovasi layanan berbasis teknologi informasi dan komunikasi.

Kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) diharapkan dapat mempermudah pekerjaan yang sebelumnya membutuhkan waktu cukup lama serta kurang terintegrasi secara efektif dan efisien. Efektif memiliki arti tepat sasaran dan sesuai dengan waktu yang

direncanakan, sedangkan efisien memiliki arti cepat dan mudah dalam proses pelaksanaannya (Imanda, 2020). Keefektifan dan keefisienan suatu pekerjaan tentu membutuhkan data spasial yang bersifat tunggal, mutakhir, dan terintegrasi (Nadira, 2020). Sistem kerja secara efektif dan efisien diharapkan dapat diaplikasikan dalam kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN.

Badan Pertanahan Nasional melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2019 mulai menerapkan tanda tangan elektronik. Hal ini merupakan tuntutan perkembangan zaman serta adanya kebutuhan akan peningkatan pelayanan publik khususnya di bidang pendaftaran tanah (Dewi, 2020). Penerapan tanda tangan elektronik bertujuan agar dokumen elektronik dapat terjamin keabsahan, kerahasiaan, serta keutuhan data dan informasi yang dimuat dalam dokumen tersebut.

Menteri ATR/BPN secara berkesinambungan telah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019 (Permen ATR/BPN Nomor 7 Tahun 2019). Peraturan tersebut merupakan perubahan kedua dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Permen ATR/BPN Nomor 7 Tahun 2019 mengatur tentang penyimpanan buku tanah secara elektronik berbasis data serta memuat ketentuan mengenai penerbitan sertifikat berupa dokumen elektronik yang dapat dijadikan sebagai bukti (Heryogi, Ruba'i, & Sugiri, 2017). Sertifikat HT-el merupakan hasil akhir dari pendaftaran hak tanggungan secara elektronik yang berupa dokumen elektronik dengan ditandatangani secara elektronik oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat lain di Kantor Pertanahan yang ditunjuk.

Implementasi sistem elektronik dalam pelayanan pendaftaran tanah dilakukan seiring dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 yang telah dicabut dan diganti dengan Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020. Bagian menimbang huruf a Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 menjelaskan bahwa pelayanan hak tanggungan yang terintegrasi secara elektronik bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan. Pelayanan

yang berkualitas harus memenuhi beberapa asas yaitu terbuka, tepat waktu, cepat, mudah, terjangkau, serta sesuai dengan perkembangan hukum, teknologi, dan kebutuhan masyarakat.

Pasal 3 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 menegaskan bahwa pelayanan hak tanggungan dilaksanakan secara elektronik melalui sistem HT-el. Pelayanan melalui sistem HT-el diselenggarakan berdasarkan beberapa ketentuan yang meliputi (a) Kementerian ATR/BPN bertanggung jawab atas penyelenggaraan sistem HT-el, (b) Kantor Pertanahan selaku pelaksana berwenang untuk memeriksa dan mengesahkan hasil pelayanan HT-el, (c) kreditur, PPAT, atau pihak lain yang ditentukan merupakan pengguna yang memanfaatkan sistem HT-el. Sistem HT-el memberikan lima jenis pelayanan yaitu pendaftaran dan peralihan hak tanggungan, perubahan nama kreditur, serta penghapusan dan perbaikan hak tanggungan. Berdasarkan jenis pelayanan HT-el yang telah diuraikan, kajian ini hanya fokus pada pendaftaran hak tanggungan.

Force majeure secara istilah diartikan sebagai keadaan tertentu atau biasa disebut dengan istilah *overmacht* atau keadaan memaksa. Keadaan memaksa adalah suatu kejadian yang tidak terduga dan tidak disengaja (Soebekti, 2010). Keadaan memaksa adalah keadaan tidak dapat terpenuhinya suatu prestasi akibat peristiwa yang tidak dapat diketahui atau tidak dapat diduga akan terjadi (Muhammad, 1993). Keadaan memaksa adalah keadaan setelah dibuatnya persetujuan/perikatan yang menghalangi debitur untuk melaksanakan prestasinya, namun debitur tidak dapat dipersalahkan dan tidak harus menanggung risiko yang ditimbulkan (Setiawan, 1987). *Force majeure* atau keadaan memaksa adalah keadaan di luar kemampuan manusia yang tidak dapat dihindari sehingga berdampak pada suatu aktivitas karena tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Kerugian yang timbul akibat adanya *force majeure* atau keadaan memaksa berdasarkan hukum perdata tidak dapat dibebankan kepada pihak yang belum melaksanakan prestasi dalam hal ini yaitu debitur. Debitur dapat dibebaskan atau menunda prestasi yang harus dilakukan sepanjang dapat dibuktikan tanpa adanya itikad buruk dari debitur sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1244 dan 1245 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Harahap, 1982). *Force majeure* atau keadaan memaksa

harus mengandung beberapa unsur yaitu: (a) terjadi di luar kemampuan manusia dan tidak dapat dihindari, (b) prestasi tidak dapat dilaksanakan atau tertunda pelaksanaannya, (c) harus dapat dibuktikan, (d) tidak ada itikad buruk dari debitur, (e) debitur dibebaskan dari tanggung jawab memberikan ganti rugi dan/atau melaksanakan prestasi.

Pendaftaran hak tanggungan secara elektronik merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN berikut instansi vertikal yang ada dibawahnya. Kementerian ATR/BPN dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik). Pasal 28 ayat (4) UU Pelayanan Publik menjelaskan bahwa penyelenggara dan/atau pelaksana pelayanan publik dinyatakan telah melakukan kelalaian apabila tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya. Penjelasan Pasal 28 ayat (4) UU Pelayanan Publik menegaskan bahwa ketentuan yang dimaksud tidak diberlakukan dalam keadaan memaksa atau *force majeure*. Instansi pelayanan publik termasuk Kementerian ATR/BPN tidak dapat dianggap lalai dalam melakukan kewajibannya apabila terjadi *force majeure*.

Pendaftaran hak tanggungan secara elektronik berpedoman pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Pasal 15 ayat (1) UU ITE menjelaskan bahwa suatu sistem elektronik harus diselenggarakan secara andal, aman, dan bertanggung jawab. Pasal 15 ayat (2) dan (3) UU ITE menegaskan bahwa penyelenggara sistem elektronik bertanggung jawab atas beroperasinya sistem tersebut kecuali dalam keadaan memaksa, kesalahan, dan/atau kelalaian dari pengguna sistem dengan catatan harus dapat dibuktikan.

Kementerian ATR/BPN sebagai penyelenggara sistem HT-el terbebas dari tanggung jawab terkait kewajiban dalam proses pendaftaran hak tanggungan apabila terjadi keadaan memaksa atau kesalahan dari pengguna yang dapat dibuktikan. Pengaturan pembebasan tanggung jawab terkait kewajiban suatu instansi dalam memberikan pelayanan publik secara elektronik merupakan upaya antisipatif. Upaya tersebut dilakukan ketika pelayanan dihadapkan pada

keadaan memaksa atau *force majeure* yang tidak dapat diduga sepanjang dapat dilakukan pembuktian.

Sistem HT-el yang diselenggarakan oleh Kementerian ATR/BPN bertujuan untuk memberikan pelayanan publik khususnya dalam hal pendaftaran hak tanggungan. Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 menjelaskan bahwa permohonan pendaftaran hak tanggungan dinyatakan batal apabila terjadi gangguan pada sistem HT-el yang disebabkan oleh keadaan darurat sehingga sertifikat HT-el tidak dapat diterbitkan. Pendaftaran hak tanggungan dinyatakan batal apabila terjadi keadaan darurat di luar kendali manusia yang menyebabkan penyelenggara atau pelaksana sistem HT-el tidak dapat melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya.

Keadaan memaksa (*overmacht*) harus dapat dibuktikan agar mampu menciptakan suatu keadilan serta tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Pengaturan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 merupakan upaya pembebasan tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk sebagai pelaksana sistem HT-el. Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 bertentangan dengan ketentuan Pasal 15 ayat (3) UU ITE karena tidak memuat unsur “dapat dibuktikan”. Ratiologis atau pertimbangan hukum pengaturan *force majeure* atau keadaan tertentu yang termuat dalam Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 mengadopsi ketentuan yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) UU ITE. Penyelenggara sistem HT-el tetap bertanggung jawab atas kerugian yang diderita kreditur sebagai pengguna meskipun unsur “dapat dibuktikan” termuat dalam Pasal 15 ayat (3) UU ITE meskipun tidak diatur dalam Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020.

Menteri ATR/BPN sebagai pejabat yang menerbitkan Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 memilih untuk membatalkan pendaftaran, daripada menunda untuk mencatat dan menerbitkan sertifikat hak tanggungan setelah sistem HT-el berjalan normal kembali. Hal ini merupakan pilihan yang sulit dalam proses pendaftaran hak tanggungan secara elektronik. Pasal 13 ayat (4) UUHT telah memberikan kewajiban bagi Kepala Kantor Pertanahan untuk mencatat dan menerbitkan sertifikat hak tanggungan pada

hari ketujuh tidak boleh di hari sebelumnya atau sesudahnya, kecuali jika hari ketujuh yang dimaksud merupakan hari libur. Hal ini menunjukkan adanya dilematis karena di satu sisi pendaftaran hak tanggungan secara elektronik menjadi sarana untuk memberikan kemudahan dalam upaya peningkatan pelayanan publik bagi masyarakat, akan tetapi di sisi lain gangguan sistem elektronik merupakan hal yang tidak mungkin dapat dihindari.

Pembatalan Menteri ATR/BPN menyebabkan hilangnya hak kreditur untuk memperoleh pelayanan pendaftaran hak tanggungan. Penghapusan atau pembatalan layanan publik dalam hal ini pelayanan pendaftaran hak tanggungan tidak diatur dalam UUHT. UUHT justru memberikan jaminan kepastian hukum bagi kreditur untuk mendapat hak atas pendaftaran hak tanggungan pada hari ketujuh (Widjaja, Budiono, & Winarno, 2018). Kreditur dapat mengajukan upaya hukum apabila mengalami kerugian akibat pembatalan pelayanan pendaftaran hak tanggungan secara elektronik, baik melalui upaya administrasi atau ganti rugi secara perdata.

Pemberlakuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020

Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 sebagai aturan hukum yang mengikat umum dibentuk berdasarkan kewenangan Menteri ATR/BPN tanpa adanya suatu pendelegasian oleh peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 secara teoritik termasuk dalam *beleidsregels* atau keputusan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara. Menteri ATR/BPN menerbitkan Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 berdasarkan tertib penyelenggaraan pemerintahan untuk mempermudah pelaksanaan administrasi atau kepentingan prosedural lainnya. Pemberlakuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 harus didasarkan pada validitas norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Ketentuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 merupakan upaya pembebasan tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan atas kerugian yang dialami oleh kreditur sebagai pengguna sistem HT-el. Kreditur akan mengalami kerugian apabila Kepala Kantor Pertanahan

tidak dapat melaksanakan kewajiban untuk mencatat dan/atau menerbitkan sertifikat HT-el karena terdapat gangguan pada sistem HT-el. Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 bertentangan dengan norma hukum dalam peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Pasal 13 ayat (4) UUHT secara tegas telah membebaskan kewajiban kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk mencatat dan menerbitkan sertifikat hak tanggungan pada hari ketujuh. Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 justru membatalkan pendaftaran hak tanggungan apabila pada hari ketujuh terdapat gangguan pada sistem HT-el. Pasal 15 ayat (3) UU ITE berisi pengaturan sebagai tindakan antisipatif apabila terjadi *force majeure* dengan memberikan batasan bahwa keadaan *force majeure* tersebut harus dapat dibuktikan. Ketentuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 justru menghilangkan batasan terkait pembuktian *force majeure*.

Pasal 6 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) menjelaskan bahwa materi yang termuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan suatu keadilan secara proporsional bagi setiap individu. Pasal 6 ayat (1) huruf i UU P3 menegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan diharapkan mampu memberikan jaminan kepastian hukum untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Ketentuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 terkait pembatalan pendaftaran hak tanggungan melalui sistem HT-el akan menyebabkan ketidakpastian hukum bagi kreditur. Pengaturan *force majeure* beserta akibat hukum yang ditimbulkan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 dinilai bertentangan dengan asas ketertiban, kepastian, dan keadilan hukum yang termuat dalam Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf i UU P3.

Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 bertentangan dengan undang-undang yang memiliki derajat lebih tinggi. Pemberlakuan ketentuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 tidak sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* yang berarti peraturan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat mengesampingkan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Berdasarkan asas hukum

lex superior derogat legi inferiori maka Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 dapat dianggap tidak berlaku dan tidak mengikat umum.

Pembatalan pelayanan HT-el akibat terjadinya keadaan *force majeure* dan/atau terganggunya sistem HT-el memberikan implikasi yuridis karena pendaftaran hak tanggungan tidak dapat dilakukan. Kreditur yang dirugikan karena tidak dapat melakukan pendaftaran hak tanggungan akibat gangguan pada sistem HT-el dapat meminta pertanggungjawaban dari penyelenggara sistem. Pertanggungjawaban yang dimaksud berupa upaya pembuktian bahwa faktor yang menyebabkan *force majeure* atau terganggunya sistem HT-el bukan merupakan kesalahan dan/atau kelalaian dari penyelenggara sistem HT-el. Kreditur dapat menuntut ganti rugi akibat pembatalan proses pendaftaran hak tanggungan apabila penyelenggara sistem HT-el tidak dapat melakukan upaya pembuktian. Pembatalan proses pendaftaran hak tanggungan secara elektronik akan berakibat pada kedudukan dan hak kreditur atas pemenuhan pembayaran kembali sebagai kewajiban debitur kepada kreditur yang dijamin dengan hak tanggungan tersebut.

Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang berfungsi untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Syarat yang harus dipenuhi dalam perumusan dan penetapan suatu peraturan perundang-undangan diantaranya yaitu adanya konsistensi dalam perumusan, kebakuan dalam susunan dan tata bahasa, serta memiliki hubungan yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain. Harmonisasi antar berbagai peraturan perundang-undangan menjadi urgensi yang perlu diperhatikan agar tidak menimbulkan suatu pertentangan. Kesinkronan dan kesesuaian antar peraturan menjadi salah satu hal yang mendasar dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan sebagai suatu produk hukum harus dirumuskan berdasarkan kajian secara mendalam baik dari aspek teoritis atau praktisnya. Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 mengandung inkonsistensi antara bagian menimbang sebagai landasan sosiologis, yuridis, dan filosofis dengan ketentuan yang termuat dalam Pasal 25 ayat (1). Disharmoni antara Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 dengan Pasal 15 ayat (3) UU ITE,

Pasal 13 ayat (4) UUHT, serta Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf i UU P3 telah mengindikasikan perlunya perubahan atau reformulasi. Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 pada dasarnya merupakan penyempurnaan Permen ATR/BPN Nomor 9 Tahun 2019, akan tetapi faktanya masih mengandung konsep, penerapan hukum, dan manajemen risiko yang tidak sempurna.

Reformulasi Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020

Menteri ATR/BPN selaku penyelenggara pendaftaran tanah memiliki hak dan kewajiban dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Pasal 15 ayat (3) UU ITE sebagai pengaturan yang bersifat antisipatif terhadap gangguan sistem HT-el akibat *force majeure* merupakan hak bagi penyelenggara dan pelaksana sistem HT-el agar terbebas dari tanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan. Penyelenggara pendaftaran tanah memiliki kewajiban untuk mencatat dan menerbitkan sertifikat hak tanggungan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT. Kepala Kantor Pertanahan sebagai penyelenggara sistem HT-el dinilai melanggar kewajiban apabila terdapat gangguan pada sistem sehingga menyebabkan pencatatan dan penerbitan sertifikat HT-el tidak dapat dilaksanakan.

Reformulasi ketentuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 perlu dilakukan untuk mengakomodir hak untuk dibebaskan dari tanggung jawab akibat gangguan sistem HT-el serta kewajiban untuk mencatat dan menerbitkan sertifikat hak tanggungan. Pengaturan dalam Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 dapat dilakukan dengan menambahkan frasa “dapat dibuktikan” untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan yang mungkin dilakukan oleh penyelenggara sistem HT-el. Frasa “hari libur” dapat ditambahkan dalam ketentuan Pasal 16 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 untuk memperjelas kewajiban Kepala Kantor Pertanahan terkait penerbitan sertifikat hak tanggungan. Perluasan makna frasa “hari libur” perlu dicantumkan dalam ketentuan Pasal 1 Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 yang berisi definisi dan ketentuan umum. Frasa “hari libur” secara tekstual dapat diartikan sebagai hari tidak beroperasinya sistem HT-el, baik karena hari bebas bekerja atau mengalami gangguan yang dapat dibuktikan.

Perluasan makna frasa “hari libur” bukan merupakan norma baru namun hanya bertujuan untuk mempertegas norma yang sudah ada. Hak dan kewajiban Kepala Kantor Pertanahan dalam menjalankan tugas terkait pendaftaran hak tanggungan secara elektronik akan berjalan secara seimbang dengan adanya perluasan makna frasa “hari libur”. Perubahan Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 perlu dilakukan karena berkaitan dengan hak dan kewajiban Kepala Kantor Pertanahan sebagai instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini bertujuan agar penyelenggara sistem HT-el dapat memberikan kepastian dan keadilan hukum secara proporsional dan tidak memihak.

Pendaftaran, pencatatan, serta penerbitan sertifikat hak tanggungan sebagaimana diamanatkan UUHT merupakan bentuk jaminan kepastian dan perlindungan hukum pada hak tanggungan yang diberikan oleh negara atau pemerintah kepada masyarakat. Ketentuan tersebut tidak dapat dibatalkan dengan hanya melalui peraturan kebijakan yang dibuat oleh pejabat sekelas menteri atau kepala badan. Frasa “dapat dibuktikan” ketika terjadi *force majeure* merupakan salah satu wujud dari prinsip keadilan, sehingga apabila unsur tersebut dihilangkan maka dapat menyebabkan ketidakadilan dan kesewenang-wenangan.

SIMPULAN

Pembebasan tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan dalam proses pendaftaran hak tanggungan secara elektronik termuat dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020. Permohonan pendaftaran hak tanggungan dinyatakan batal apabila terjadi gangguan pada sistem HT-el yang disebabkan oleh keadaan darurat sehingga sertifikat HT-el tidak dapat diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Pemberlakuan Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 menimbulkan adanya disharmoni antara ketentuan Pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 dengan Pasal 15 ayat (3) UU ITE, Pasal 13 ayat (4) UUHT, serta Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf i UU P3. Reformulasi Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 dapat dilakukan dengan menambahkan frasa “dapat dibuktikan” dalam Pasal 25 ayat (1) untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan yang mungkin dilakukan oleh penyelenggara sistem HT-el. Frasa “hari

libur” dapat ditambahkan dalam ketentuan Pasal 16 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 untuk memperjelas kewajiban Kepala Kantor Pertanahan terkait penerbitan sertifikat hak tanggungan. Perluasan makna frasa “hari libur” perlu dicantumkan dalam ketentuan Pasal 1 Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020.

DAFTAR RUJUKAN

- Amalia, N. V. (2020). Analisis Ketentuan Hak Tanggungan Elektronik pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(2), 332-339.
- Ambarsari, M. (2018). Peranan Notaris/PPAT dalam Pendaftaran Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar. *Jurnal Kertha Semaya*, 6(2), 98-112.
- Bahsan, M. (2017). *Hukum Jaminan dan Jaminan Kredit Perbankan Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dewi, G. (2020). Kebijakan Penjaminan Tanah melalui Hak Tanggungan di Indonesia (Studi Penjaminan Hak Tanggungan Elektronik di Kabupaten Badung, Provinsi Bali). *Law, Development & Justice Review*, 3(1), 57-69.
- Dianawati, C. (2017). Kajian Hukum Hak Tanggungan yang Dilelang tanpa Proses Permohonan Lelang Eksekusi ke Ketua Pengadilan Negeri. *Jurnal Akta*, 4(2), 125-132.
- Harahap, M. Y. (1982). *Segi-Segi Hukum Perjanjian*. Bandung: Alumni.
- Harsono, B. (2013). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksananya*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Heryogi, A., Ruba'i, M., & Sugiri, B. (2017). Fungsi Bukti Elektronik dalam Hukum Acara Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XIV/2016. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1), 7-17.
- Imanda, N. (2020). Lahirnya Hak Tanggungan menurut Peraturan Pemerintah Agraria tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi secara Elektronik. *Notaire*, 3(1), 151-164.
- Marzuki, P. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muhammad, A. (1993). *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Nadira, N. (2020). Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik yang akan Mulai Dilaksanakan di Badan Pertanahan. *Jurnal Ilmu Hukum*, 17(2), 162-165.
- Parlindungan, A. P. (1999). *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*. Bandung: Mandar Maju.
- Pratama, W. (2015). Tinjauan tentang Sertifikat Hak Tanggungan menurut Undang-Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, 6(3), 1-9.
- Prayuti, (Y). (2019). Kedudukan Sertifikat Hak Tanggungan Elektronik sebagai Alat Bukti dalam Pelaksanaan Eksekusi Langsung Berdasarkan UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah dan Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah. *Jurnal Ilmu Hukum Pemuliaan Hukum*, 1(2), 21-26.
- Republik Indonesia. (1996). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 42. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632.
- Republik Indonesia. (2008). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4843.
- Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038.
- Republik Indonesia. (2016). Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 251. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5952.
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

- Republik Indonesia. (1997). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.
- Republik Indonesia. (2019). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 722.
- Republik Indonesia. (2019). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penerapan Tanda Tangan Elektronik. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 401.
- Republik Indonesia. (2019). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi secara Elektronik. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 686.
- Republik Indonesia. (2020). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik.
- Setiawan, R. (1987). *Hukum Perikatan-Perikatan pada Umumnya*. Bandung: Bina Cipta.
- Soebekti, R. (2010). *Aneka Perjanjian*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sutedi, A. (2010). *Hukum Hak Tanggungan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suwandi, D. (2018). Perlindungan Hukum bagi Bank Pemegang Hak Tanggungan Peringkat Kedua dalam Eksekusi Obyek Hak Tanggungan. *Media Yuris*, 1(3), 420-428.
- Widjaja, A., Budiono, A. R., & Winarno, B. (2018). Pelaksanaan Eksekusi Jaminan Hak Tanggungan dalam Penyelesaian Kredit Macet di Lembaga Perbankan. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(1), 1-7.
- Wiguna, I. W. (2019). Tinjauan Yuridis terkait Pendaftaran Hak Tanggungan secara Elektronik. *Acta Comitatus*, 5(1), 79-88.