

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dualisme hukum dalam hukum agraria atau hukum pertanahan di Indonesia pernah terjadi pada saat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), di mana pada saat yang bersamaan, berlaku secara berdampingan 2 (dua) perangkat hukum tanah, yaitu hukum tanah adat dan hukum tanah barat.<sup>1</sup> Hukum tanah adat berlaku bagi tanah dengan hak-hak adat (tanah adat) dan hukum tanah barat berlaku bagi tanah dengan hak-hak barat (tanah barat), tanpa memperhatikan siapa pemegang haknya. Di mana pada saat itu, pemerintah Hindia Belanda beranggapan bahwa kedudukan hukum tanah barat adalah lebih tinggi atau lebih utama daripada hukum tanah adat, sehingga apabila terjadi konflik antara hukum tanah adat dengan hukum tanah barat, maka hukum baratlah yang diutamakan dan hukum adatlah yang dikesampingkan.

Pandangan pemerintah Hindia Belanda tersebut sangatlah merugikan rakyat Indonesia, khususnya bagi kaum pribumi yang pada saat itu merupakan golongan yang paling bawah atau yang paling rendah. Dualisme hukum tersebut harus dapat dihentikan secepatnya, mengingat bahwa dengan diberlakukannya hukum agraria

---

<sup>1</sup>Muhammad Bakri, “Unifikasi Dalam Pluralisme Hukum Tanah di Indonesia (Rekonstruksi Konsep Unifikasi dalam UUPA)”, Kertha Patrika, Vol. XXXIII, No.1, Januari 2008, hal. 1.

berdasarkan hukum tanah barat, maka cita-cita negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) tidak mungkin dapat terwujud. Di mana berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 tersebut dinyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Terjadinya dualisme hukum dalam hukum agraria atau hukum pertanahan tersebut dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi negara Republik Indonesia, yaitu Pancasila, maka sudah sepantasnya jika dualisme hukum tersebut diakhiri secepatnya. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mengakhiri dualisme hukum tersebut adalah dengan diberlakukannya UUPA.

UUPA disahkan dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 24 September 1960. Beberapa tujuan dibentuknya UUPA adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, serta untuk meletakkan dasar-dasar dalam memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>2</sup>

Setelah berlakunya UUPA, maka sifat dualisme hukum agraria atau hukum pertanahan yang sebelumnya pernah berlaku tersebut, berubah menjadi unifikasi

---

<sup>2</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2403).

hukum tanah yang artinya adalah memberlakukan satu macam hukum tanah, yaitu hukum tanah nasional.<sup>3</sup> Di mana hal tersebut berkaitan erat dengan tujuan dibentuknya UUPA, yang dinilai sebagai solusi yang tepat, yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam bidang pertanahan.

Tujuan utama dari UUPA tidak hanya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum mengenai kepemilikan hak atas tanah bagi rakyat, namun juga mengatur mengenai berbagai macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dimiliki oleh perseorangan, baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama dengan orang lain maupun badan hukum. Hak atas tanah yang dapat dimiliki dan diberikan kepada perseorangan dan badan hukum diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak yang tidak termasuk hak-hak yang telah disebutkan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.<sup>4</sup>

Hak atas tanah sebagaimana disebutkan di atas mempunyai kewenangan, sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan mengambil manfaat dari satu bidang tanah tertentu yang dinaiki.<sup>5</sup> Pemakaiannya mengandung kewajiban untuk memelihara kelestarian kemampuannya dan mencegah kerusakannya, sesuai tujuan pemberian

---

<sup>3</sup>Muhammad Bakri, *Op. Cit*, hal. 2.

<sup>4</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *Op. Cit*.

<sup>5</sup>Surayya, "Analisis Kasus", <<http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/131085-T%2027396-Analisis%20Kasus-Analisis.pdf>>, diakses 12 Oktober 2020.

dan isi haknya, serta peruntukan tanahnya yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan.<sup>6</sup> Namun demikian, pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang-wenang atas tanahnya, karena di samping kewenangan yang dimilikinya, ia juga mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku baginya. Fungsi sosial atas setiap hak atas tanah juga harus senantiasa menjadi pedoman bagi pemegang hak atas tanah.<sup>7</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu:<sup>8</sup>

- a) Wewenang umum: yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruangan yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).
- b) Wewenang khusus: yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.

Meskipun semua hak atas tanah memberi kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki, namun sifat-sifat khusus yang dimiliki setiap hak atas tanah (Hak Milik, HGU, HGB, dan lain-lain) merupakan batas atas kewenangan yang dimiliki oleh seseorang dalam menggunakan tanahnya. Mengenai hak-hak atas tanah di atas, Undang-Undang juga mewajibkan pemegang haknya untuk mendaftarkan tanahnya masing-masing. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA karena pendaftaran tanah merupakan awal dari

---

<sup>6</sup>Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: LPHI, 2005), hal. 19.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 20.

<sup>8</sup>Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta: Karunika, 1998), hal. 445.

proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah, di mana dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah (Pasal 19 ayat (1) UUPA), diberikanlah sertipikat, yang merupakan alat pembuktian yang kuat menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Hal tersebut berarti bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar. Sertipikat merupakan suatu bukti kepemilikannya dan jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat dalam mempertahankan kepemilikannya atas tanah yang mereka miliki. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi:<sup>9</sup>

- a) Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak);
- b) Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak); dan
- c) Kepastian hukum mengenai haknya.

Pasal 19 UUPA juga menyebutkan mengenai Pendaftaran Tanah, yaitu “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan-Peraturan Pemerintah”. Maka sebagai implementasi dari ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah (yang untuk selanjutnya disebut juga dengan PP) dalam bidang Pendaftaran Tanah, yaitu PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, sebagaimana telah dicabut dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan disempurnakan dengan PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah,

---

<sup>9</sup>Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012), hal. 10.

Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (yang untuk selanjutnya disebut juga dengan PP Pendaftaran Tanah).

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat, bukan sebagai alat bukti yang mutlak (Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA), maka perlu diketahui bahwa sistem publikasi yang digunakan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Terkait pemberian kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang sah hak atas tanah yang sudah mendaftarkan tanah haknya, sebagai tanda bukti hak, diterbitkanlah sertipikat yang merupakan salinan register.<sup>10</sup>

Dalam Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, diatur bahwa:

“Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut”.

Sertipikat juga memberikan kepastian hukum bagi orang yang namanya tercantum dalam sertipikat. Penerbitan sertipikat hak atas tanah diharapkan dapat mencegah terjadinya sengketa tanah. Selain itu, pemilik tanah juga dapat dengan nyaman melakukan perbuatan hukum, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Sertipikat juga memiliki nilai ekonomis, yaitu dapat dijadikan jaminan hutang.

Pasal 3 PP Pendaftaran Tanah menyebutkan beberapa tujuan pendaftaran tanah, yaitu:

---

<sup>10</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 78.



- a) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam bidang pertanahan di Indonesia, khususnya mengenai pendaftaran tanah, peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) sangatlah penting dan utama. Keduanya saling berkaitan, di mana PPAT yang merupakan seorang pejabat umum adalah sebagai mitra dari instansi BPN dalam membantu menguatkan setiap perbuatan hukum atas suatu bidang tanah yang dimohonkan oleh subjek hak yang berkepentingan, yang dituangkan dalam suatu akta otentik. Sementara BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan, dengan unit kerja di wilayah kabupaten atau kotamadya yang disebut juga dengan Kantor Pertanahan, yang kemudian pada tahun 2015 berubah namanya menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria, yang tugasnya adalah melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Hal tersebut diatur dalam PP Pendaftaran Tanah.

Lebih lanjut, kaitan antara Pejabat BPN dan PPAT dapat dilihat dalam UUPA, yang mengatur bahwa semua peralihan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan

hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemilik tanah yang sebenarnya harus melakukan pendaftaran terhadap tanahnya agar dapat memperoleh jaminan kepastian hukum atas hak kepemilikan tanahnya (melalui sertifikat hak atas tanah yang diperolehnya). Selain itu, PP Pendaftaran Tanah juga mengatur bahwa suatu perbuatan hukum peralihan dan pemindahan hak atas tanah, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta otentik yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang, yang dalam hal ini adalah PPAT. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 37 PP Pendaftaran Tanah, yang secara lengkap tertulis:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual-beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Definisi dari PPAT berdasarkan PP Pendaftaran Tanah adalah sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Pasal 2 PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang untuk selanjutnya disebut juga dengan PP Peraturan Jabatan PPAT), mengatur bahwa:

## **Pasal 2**

- (1) PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.



- (2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
- a. Jual beli;
  - b. Tukar menukar;
  - c. Hibah;
  - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
  - e. Pembagian hak bersama;
  - f. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
  - g. Pemberian hak tanggungan; dan
  - h. Pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Dalam melaksanakan kewenangannya dalam membuat akta otentik, PPAT harus menerapkan prinsip AUPB (khususnya prinsip kepastian hukum, kecermatan, dan pelayanan yang baik), terhadap kapasitas penghadap dalam melakukan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah (baik itu jual beli, hibah, dan lain-lain), serta terhadap objek (tanah) yang hendak didaftarkan atau dialihkan. Hal ini dikarenakan, terhadap setiap peralihan hak atas tanah, sangat dimungkinkan adanya tuntutan dari pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan dengan adanya perbuatan hukum peralihan hak atas tanah tersebut.

Sementara mengenai AUPB itu sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan *juncto* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (yang untuk selanjutnya disebut juga dengan UUAP). Dalam Pasal 1 angka 17 UUAP diatur bahwa:

“Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Kemudian Pasal 1 angka 3 UUAP mengatur bahwa “Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.” Sementara dalam Pasal 1 angka 2 UUAP tertulis “Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.”

Di mana PPAT dan Pejabat BPN itu sendiri merupakan unsur dari pejabat pemerintah, yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam hal pelayanan pendaftaran tanah. Sehingga dalam menjalankan wewenangnya, PPAT dan Pejabat BPN harus menggunakan prinsip AUPB sebagai acuannya dalam bertindak. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UUAP, AUPB tersebut meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, diatur bahwa:

“Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

Dalam Pasal 33 PP Peraturan Jabatan PPAT tertulis “Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT.” Kemudian lebih lanjut diatur dalam Pasal 65 *juncto* Pasal 66 Peraturan Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah, dan Kepala Kantor Pertanahan.

Ketentuan tersebut juga diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang untuk selanjutnya disebut juga dengan Permen ATR/KBPN Pembinaan dan Pengawasan PPAT). Sementara Pasal 5 menjelaskan mengenai masing-masing pembinaan yang dilakukan oleh Menteri, Kepala Kantor Wilayah BPN, dan Kepala Kantor Pertanahan. Dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa selain melakukan pembinaan, Kepala Kantor Pertanahan juga melakukan pemeriksaan atas akta yang dibuat oleh PPAT pada saat pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak.

Dalam Pasal 8 dijabarkan, pengawasan terhadap PPAT tersebut dapat berupa pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT dan penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT. Pengawasan tersebut dilakukan untuk memastikan PPAT melaksanakan kewajiban dan jabatan PPAT-nya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 9), yaitu dengan melakukan pemeriksaan ke kantor PPAT atau cara pengawasan lainnya (Pasal 10).

Berdasarkan apa yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat diketahui bahwa antara PPAT dan Pejabat BPN, keduanya saling berkaitan dan memiliki

peran yang sangat penting dalam hal pendaftaran tanah. Keduanya merupakan unsur pejabat pemerintahan yang dalam menjalankan wewenang dan fungsi pemerintahannya dalam bidang pelayanan pendaftaran tanah, harus mengacu pada prinsip-prinsip AUPB sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, yaitu agar terciptanya suatu perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat yang memiliki kepentingan terkait pendaftaran tanah.

Sedikit dan tetapnya jumlah tanah di Indonesia yang semakin hari semakin mahal harganya, serta semakin banyaknya jumlah penduduk di Indonesia, membuat kasus Perbuatan Melawan Hukum yang berkaitan dengan tanah menjadi beragam bentuknya, yaitu agar seseorang bisa mendapatkan dan memperoleh suatu bidang tanah dengan cara yang mudah. Dalam bidang pendaftaran tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) seringkali mengabaikan apa yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam menerapkan AUPB ketika menjalankan tugas dan jabatannya. PPAT sebagai salah satu instrumen penting dalam mewujudkan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri, yaitu untuk memberikan suatu kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya, seringkali bersikap tidak peduli terhadap akta otentik yang dibuatnya.

Dalam praktiknya, ditemukan banyak sekali kesalahan dan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT maupun Pejabat BPN dalam hal pendaftaran tanah, sebagai akibat dari tidak diterapkannya AUPB dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Berdasarkan data yang didapat dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019,

ditemukan bahwa terdapat kurang lebih 9.000 (sembilan ribu) laporan terkait masalah lahan. Dari keseluruhan kasus tersebut, paling banyak adalah mengenai kasus penguasaan kepemilikan tanah, di mana sebidang tanah diklaim oleh banyak pihak dengan alasan yang berbeda-beda. Hal tersebut disampaikan oleh Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria PRT Agus Widjayanto pada saat konferensi pers tertanggal 21 Januari 2020<sup>11</sup>.

Selain itu, dari tahun ke tahun, jumlah kasus di bidang pertanahan di Indonesia terus meningkat. Hal tersebut dapat diketahui berdasarkan jumlah data konflik pertanahan yang pernah terjadi selama masa pemerintahan SBY (tahun 2004 sampai dengan tahun 2014), di mana terdapat 2.700 (dua ribu tujuh ratus) konflik agraria yang terjadi selama jangka waktu tersebut dan selama 3 (tiga) tahun masa pemerintahan Jokowi-JK, yaitu dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2017, telah terjadi sebanyak 1.361 (seribu tiga ratus enam puluh satu) konflik agraria.<sup>12</sup>

Sebagaimana tujuan dari pendaftaran tanah yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa dalam praktiknya, masih sering kita jumpai terjadinya kasus pertanahan dalam hal kesalahan penerbitan sertipikat hak atas tanah yang bukan atas nama pemilik hak atas tanah yang sebenarnya. Di mana hal tersebut mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum sebagaimana tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri.

---

<sup>11</sup>Yuni Astutik, “BPN: dari 9.000 Laporan Agraria, 50% Terkait Mafia Tanah”, <<https://www.cnbcindonesia.com/news/20200121194756-4-131734/bpn-dari-9000-laporan-agraria-50-terkait-mafia-tanah>>, diakses 29 September 2020.

<sup>12</sup>Estu Suryowati, “659 Konflik Agraria Tercatat Sepanjang 2017, Mencakup Lebih dari 500.000 Hektar”, <<https://nasional.kompas.com/read/2017/12/27/14592061/659-konflik-agraria-tercatat-sepanjang-2017-mencakup-lebih-dari-500000>>, diakses 29 Desember 2020.

Salah satu contohnya adalah tidak diterapkannya AUPB dalam pembuatan akta otentik oleh PPAT, sehingga mengakibatkan terjadinya kesalahan dalam akta otentik yang diterbitkan. Padahal akta otentik tersebut merupakan dasar peralihan hak atas tanah oleh Pejabat BPN. Terjadinya hal tersebut dapat mengakibatkan kerugian bagi pemilik hak atas tanah yang sebenarnya.

Dalam pembuatan suatu akta otentik oleh PPAT, seringkali PPAT tidak mencerminkan tindakan atau sikap cermat dan kehati-hatian dalam melakukan pemeriksaan terhadap sebidang tanah yang hendak dibuatkan suatu sertifikat maupun terhadap sertifikat hak atas tanah yang hendak dialihkan. Padahal sikap cermat dan kehati-hatian PPAT dalam pembuatan suatu akta otentik, sangatlah berkaitan erat dengan jaminan kepastian hukum dari akta yang dibuatnya.

Apabila seorang PPAT membuat suatu akta otentik mengenai peralihan hak atas tanah dengan tanpa menerapkan prinsip AUPB, maka akan mengakibatkan akta yang dibuatnya tersebut tidak memiliki jaminan kepastian hukum. Selain itu, PPAT tersebut juga dapat diberhentikan dari jabatannya sebagai PPAT dan dapat digugat oleh pihak yang dirugikan atas perbuatannya. Kemudian Pejabat BPN melalui akta otentik yang dibuat oleh PPAT tersebut, menerbitkan sertifikat hak atas tanah yang bukan atas nama pemilik tanah yang sebenarnya.

Tidak heran mengapa PPAT dan Pejabat BPN seringkali ditarik sebagai Turut Tergugat dalam suatu peradilan perdata, sebagaimana terjadi dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1393 K/PDT/2019 yang diangkat oleh Penulis sebagai latar belakang kasus yang hendak dibahas dalam penulisan tesis ini. Di mana



Penggugat selaku pemilik hak atas tanah yang sebenarnya merasa sangat dirugikan akibat diterbitkannya sertifikat hak atas tanah dengan atas nama Tergugat I sampai dengan Tergugat IV.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah tersebut dilakukan oleh Pejabat BPN (yang dalam putusan tersebut ikut dimasukkan sebagai Tergugat V) dengan berdasarkan atas Akta Jual Beli dan Akta Hibah yang dibuat oleh PPAT, yang dalam putusan tersebut ikut ditarik sebagai Turut Tergugat. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1393 K/PDT/2019 tersebut dapat dijadikan sebagai salah satu bukti bahwa dalam praktiknya, Pejabat BPN dan PPAT seringkali dilibatkan sebagai Tergugat maupun Turut Tergugat karena mereka memiliki peran yang sangat penting dalam hal pendaftaran tanah (khususnya pendaftaran tanah derivatif).

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, Penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut. Oleh karena itu, Penulis memberikan judul tesis ini: “Analisis Yuridis Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) bagi Pejabat Badan Pertanahan Nasional dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Derivatif di atas Tanah Sengketa (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1393 K/Pdt/2019)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan ulasan-ulasan pada bagian latar belakang permasalahan di atas, maka selanjutnya dapat dirumuskan 2 (dua) permasalahan pokok yang perlu Penulis bahas, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana asas Kepastian Hukum, Kecermatan, dan Pelayanan yang Baik dalam AUPB bagi Pejabat ATR/BPN dan PPAT dalam Pendaftaran Tanah Derivatif di atas Tanah Sengketa?
2. Bagaimana pertimbangan hukum dan amar putusan Hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1393 K/PDT/2019 ditinjau dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pokok Agraria?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, meneliti, dan menganalisis asas Kepastian Hukum, Kecermatan, dan Pelayanan yang Baik dalam AUPB bagi Pejabat ATR/BPN dan PPAT dalam Pendaftaran Tanah Derivatif di atas Tanah Sengketa.
2. Untuk mengetahui, meneliti, dan menganalisis pertimbangan hukum dan amar putusan Hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1393 K/PDT/2019 ditinjau dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pokok Agraria.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian tesis ini diharapkan dapat memberikan sebuah data bagi para praktisi terutama mengenai penyelesaian kasus pertanahan yang ada di Indonesia, serta memberikan analisis dan argumentasi hukum yang diperlukan, sehingga diperoleh daya guna yang diharapkan bagi pelaksanaan penegakan hukum demi tercapainya iklim pertanahan yang kondusif bagi para pemegang hak atas tanah di Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan sumbangan secara praktis bagi para hakim untuk lebih luas memahami peraturan yang baru mengenai hukum agraria atau hukum pertanahan agar tidak saling bertentangan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat ikut memberikan andil dalam bentuk pemikiran ilmiah di bidang pertanahan, yang diharapkan bermanfaat bagi upaya peningkatan pertanahan di Indonesia.

### **2. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas khasanah ilmu hukum guna membangun argumentasi ilmiah sebagai sarana untuk menemukan kekurangan-kekurangan dalam peraturan mengenai pertanahan (agraria) di Indonesia. Dengan kata lain, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria, yang semakin hari

semakin banyak berkembang mengenai kasus-kasus dalam bidang pertanahan, serta dapat menambah bahan bagi beberapa perpustakaan di bidang ilmu hukum. Selain itu, kekurangan-kekurangan dan kelebihan-kelebihan yang ditemukan dalam peraturan mengenai pertanahan (agraria) di Indonesia diharapkan dapat diperbaiki, sehingga peraturan di bidang pertanahan dapat lebih disempurnakan.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah dalam penguraian dan pembahasan secara sistematis terhadap materi yang disajikan, Penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

#### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini berisi mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian (secara Praktis dan Teoritis), serta Sistematika Penulisan.

#### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini, dijelaskan Landasan Teoritis yang mendasari penelitian dalam tesis ini. Terdapat pula uraian secara lebih mendalam mengenai Prinsip Kepastian Hukum, Kecermatan, dan Pelayanan yang Baik dalam Prinsip Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), Pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan Pendaftaran Tanah Derivatif, agar tidak terjadi perluasan makna atau penyimpangan dalam penulisan tesis ini.

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini, dijelaskan tentang Jenis Penelitian yang digunakan dalam tesis ini, Jenis Data, Bahan Hukum, baik itu primer, sekunder, maupun tersier, serta Bahan Non Hukum yang menunjang pembahasan isu hukum, Teknik Analisis Data, serta Pendekatan Penelitian yang digunakan untuk meneliti permasalahan yang diangkat, yang sesuai dengan topik dalam tesis ini. Di mana keseluruhannya akan diuraikan di dalam bab ini.

### **BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Pada bab ini dipaparkan mengenai permasalahan penelitian beserta pemecahannya yang dilandaskan pada teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum, dan peraturan perundang-undangan. Jawaban atas isu hukum yang menjadi fokus penelitian dalam tesis ini pun diuraikan pada bab ini.

### **BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan atas penelitian yang dilakukan dan rekomendasi hukum atas masalah dalam penelitian tesis ini. Kesimpulan tersebut diberikan berdasarkan hasil penelitian terhadap isu hukum dan saran yang berupa rekomendasi yang ditujukan untuk manfaat penelitian hukum yuridis normatif, yaitu memberikan preskripsi terhadap apa yang seharusnya.