



SKRIPSI

**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM
PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH**

*GENERAL PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE IN THE ISSUANCE OF
LAND CERTIFICATES*

Oleh :

RIDHO IVAN DARMAWAN

NIM : 140710101023

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2019

SKRIPSI

**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM
PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH**

*GENERAL PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE IN THE ISSUANCE OF
LAND CERTIFICATES*

Oleh :

RIDHO IVAN DARMAWAN

NIM : 140710101023

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2019

MOTTO

“Tanah ini cukup untuk tujuh generasi, namun tidak pernah cukup untuk tujuh orang serakah.”¹

(Mahatma Gandhi)

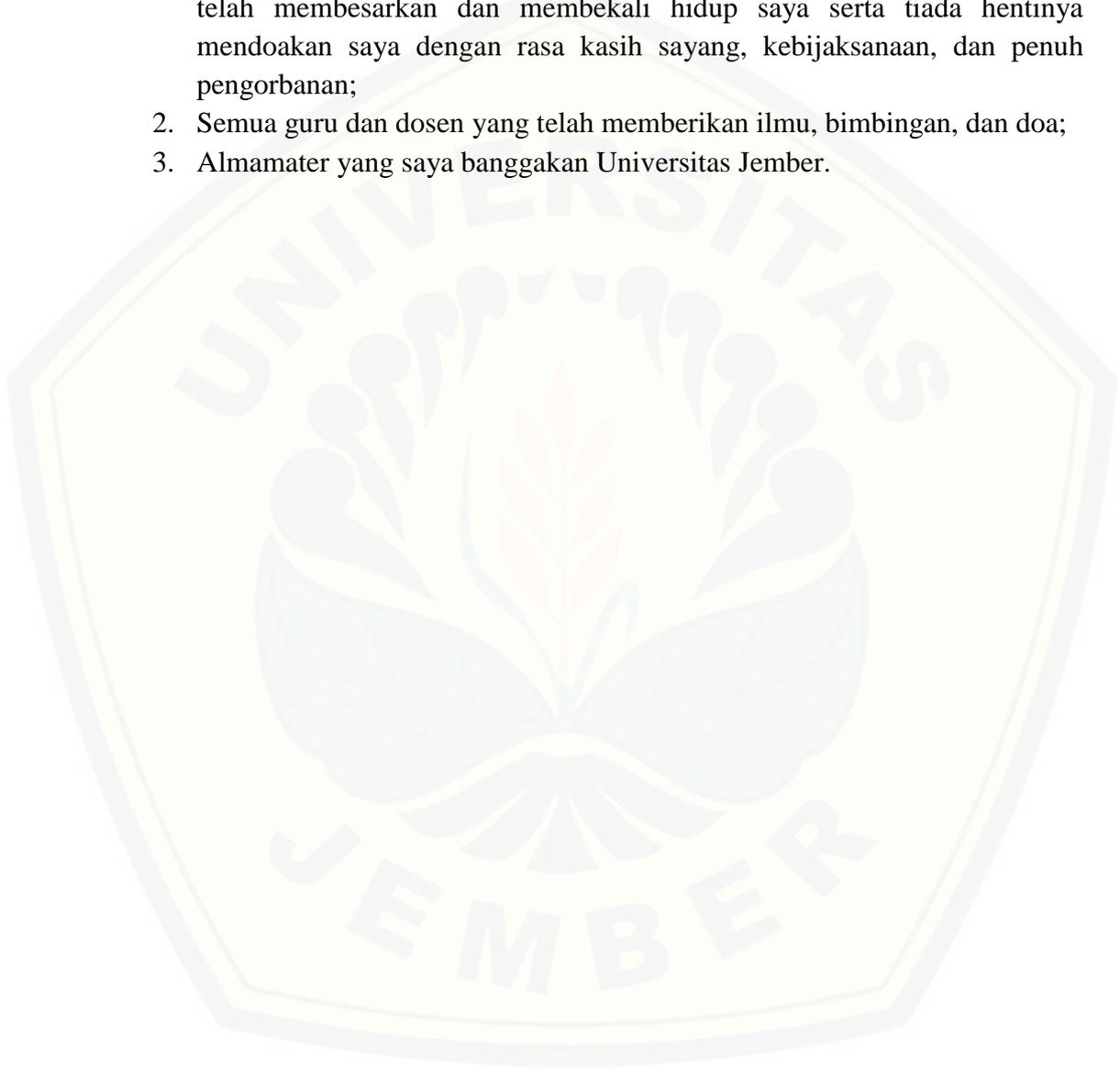


¹<https://jagokata.com/kutipan/kata-Mahatma+Gandhi+bumi.html> diakses tanggal 16 januari 2019.
Pukul 21.07 WIB

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua Orang Tua saya yang sangat saya hormati, saya cintai, dan saya banggakan. Ayahanda H.Suroso dan Ibunda almh.Elyana Hapsari yang telah membesarkan dan membekali hidup saya serta tiada hentinya mendoakan saya dengan rasa kasih sayang, kebijaksanaan, dan penuh pengorbanan;
2. Semua guru dan dosen yang telah memberikan ilmu, bimbingan, dan doa;
3. Almamater yang saya banggakan Universitas Jember.



PERSYARATAN GELAR

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM
PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH

*GENERAL PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE IN THE ISSUANCE OF
LAND CERTIFICATES*

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum
dalam Progam Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Jember**

RIDHO IVAN DARMAWAN

NIM. 140710101023

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2019

PERSETUJUAN

**SKRIPSI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 15 JANUARI 2019**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.
NIP. 198707132014042001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM
PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH**

Oleh :

Ridho Ivan Darmawan
NIM. 140710101023

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.
NIP. 198707132014042001

MENGESAHKAN

Kementerian Riset, Teknologi, Dan Perguruan Tinggi

UNIVERSITAS JEMBER

Fakultas Hukum

Dekan

Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Selasa

Tanggal : 15

Bulan : Januari

Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua

Sekretaris

R.A. Rini Anggraini S.H.,M.H
NIP. 19591115198512201

Ida Bagus Oka Ana S.H.,M.M.
NIP. 196011221989021001

Anggota Penguji :

1. **Dr. Jayus, S.H., M.Hum.** :
NIP. 195612061983031003

2. **Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.** :
NIP. 198707132014042001

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ridho Ivan Darmawan

NIM : 140710101023

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan : **ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH;** adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 15 Januari 2019

Yang menyatakan

RIDHO IVAN DARMAWAN
NIM. 140710101023

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan atas rahmat serta anugerah dari Allah SWT, skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik, tidak lupa salam hormat penulis sampaikan kepada seluruh keluarga, seluruh dosen dan civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Jember dan tak lupa juga para sahabat dari penulis. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan guna memperoleh gelar sarjana hukum. Skripsi ini adalah hasil kerja keras, do'a, ketelitian, dorongan, semangat, dan bantuan dari semua pihak baik secara materiil maupun secara moriil hingga skripsi ini yang berjudul **“ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH”** dapat diselesaikan dengan baik.

Pada kesempatan kali ini disampaikan rasa hormat dan terima kasih yng sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan kesabaran untuk memberikan motivasi, bimbingan serta arahan dalam penulisan skripsi ini hingga mencapai hasil maksimal;
2. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan arahan dalam penulian skripsi ini, serta memberikan motivas bagi penulis;
3. Ibu R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H. selaku Ketua Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
4. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Sekretaris Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan skripsi ini;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, Wakil Dekan II, dan Wakil Dekan III yang telah memberikan bimbingan dan

motivasi kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Bapak Prof. Dr. Khoidin, S.H., M.Hum., C.N. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan dan motivasi serta perhatian kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Para Dosen yang terhormat Fakultas Hukum Universitas Jember;
9. Seluruh civitas di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember;
10. Seluruh Keluarga saya Ayah dan Ibu, serta adik-adik saya yang telah memberikan semangat, do'a, serta dukungan;
11. Semua teman-teman saya di Fakultas Hukum Universitas Jember maupun diluar Fakultas Hukum Universitas Jember Safira Aulia Nisa, Andriyanto Dwiyadi Pangarso, Akhmad Rosyadi, Arga Andi, Yuni Marhama, Ela Oktaviani, Ihsan Wahyudi, Ahmad Gifari, Ganindra Ahmad, Robby Dwi Nardianto, Isye Afkarina, Charino Lastosona, Ahmad Galih, Sandi Cahyono, Mada Ramadan yang telah memberikan bantuan dan masukan selama proses pengerjaan skripsi ini;
12. Teman-teman KKN 24 Desa Jenggawah, Jember. Rio, Sarah, Imron, Nurul, Indy, Hilmi, Ratna, Eska, Arya. Terima kasih atas do'a dan dukungannya;
13. Serta seluruh keluarga dan sahabat yang tidak disebutkan disini semuanya terima kasih atas do'a dan dukungannya.

Jember, 15 Januari 2019

Penulis

RINGKASAN

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian penting yang tidak dapat dipisahkan dari peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, salah satunya dalam peraturan pendaftaran hak atas tanah, dan dengan meningkatnya kebutuhan atas tanah menimbulkan banyak sengketa yang terjadi di bidang pertanahan, oleh karena itu perlu adanya peningkatan yang harus dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga otoritas yang berwenang dalam hal penerbitan sertipikat tanah demi meminimalisir timbulnya sengketa. Berdasarkan uraian di atas penulis dalam skripsi ini membagi menjadi 2 (dua) rumusan masalah yaitu : pertama, apakah asas-asas pendaftaran tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kedua, upaya hukum apa yang bisa dilakukan pemegang hak atas tanah atas kelalaian Badan Pertanahan Nasional menerapkan taat asas dalam penerbitan sertipikat tanah.

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui asas-asas pendaftaran tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahannya yang baik. Serta untuk mengetahui upaya hukum yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah akibat kelalaian Badan Pertanahan Nasional dalam menerapkan taat asas dalam penerbitan sertipikat tanah. Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah yuridis normatif. Yaitu dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yaitu dari perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Bahan hukum sekunder diperoleh dari semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku dan jurna-jurnal hukum. Bahan non hukum diperoleh dari laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik permasalahan yang dibahas.

Dari penelitian tersebut, penulis mendapat kesimpulan : asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidak berpihakkan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik telah sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir, dan asas terbuka. Namun dalam kenyataannya atau dalam pelaksanaannya pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah kurang memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik ataupun asas-asas pendaftaran tanah. Hal ini yang sering menyebabkan sengketa pertanahan antara masyarakat (perorangan) dengan masyarakat lain, ataupun masyarakat dengan Pejabat Tata Usaha Negara.

Untuk menyelesaikan sengketa pertanahan dapat ditempuh dengan cara musyawarah, apabila tidak ada kesepakatan dapat diselesaikan sepihak oleh

Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, dan jika para pihak masih tidak dapat menerima keputusan tersebut maka dapat mengajukan gugatan pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara . Jadi dengan kata lain upaya hukum yang dapat dilakukan pemegang hak atas tanah atas kelalaian Badan Pertanahan Nasional yang menerapkan taat asas dalam penerbitan sertipikat tanah ada 3 cara yaitu :

- a. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan (Mediasi);
- b. Penyelesaian Sengketa oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional;
- c. Upaya Penyelesaian dengan cara mengajukan gugatan pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Dan saran yang saya berikan terkait pembahasan yang saya angkat dalam skripsi ini yaitu Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan Sertipikat Tanah atau dalam membuat keputusan lainnya lebih memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang terdapat dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan juga asas pendaftaran tanah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Terutama pada asas kecermatan karena berdasarkan kasus yang saya angkat dalam skripsi ini sengketa sertipikat ganda bisa terjadi karena kurang cermatnya dari pejabat pertanahan akan data-data mengenai tanah-tanah yang sudah terdaftar pada Badan Pertanahan Nasional. Serta dalam penyelesaian segala perkara terutama dalam bidang pertanahan sebisa mungkin penyelesaian yang digunakan adalah jalur hukum non-litigasi yang bertujuan untuk tetap terjalinnya hubungan baik antara para pihak yang bersengketa baik itu antara masyarakat dan masyarakat, atau antara masyarakat dan lembaga pemerintah yang berwenang.

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN SAMPUL DEPAN | i |
| HALAMAN SAMPUL DALAM | ii |
| HALAMAN MOTTO | iii |
| HALAMAN PERSEMBAHAN | iv |
| HALAMAN PERSYARATAN GELAR | v |
| HALAMAN PERSETUJUAN | vi |
| HALAMAN PENGESAHAN | vii |
| HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI | viii |
| HALAMAN PERNYATAAN | ix |
| HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH | x |
| RINGKASAN | xii |
| DAFTAR ISI | xv |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang..... | 1 |
| 1.2. Rumusan Masalah..... | 5 |
| 1.3. Tujuan Penelitian..... | 5 |
| 1.4. Manfaat Penelitian..... | 5 |
| 1.5. Metode Penelitian..... | 6 |
| 1.5.1. Tipe Penelitian..... | 6 |
| 1.5.2. Pendekatan Masalah..... | 7 |
| 1.5.3. Sumber Bahan Hukum..... | 7 |
| 1.5.3.1. Bahan Hukum Primer..... | 7 |
| 1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder..... | 8 |
| 1.5.3.3. Bahan Non Hukum..... | 8 |
| 1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum..... | 8 |
| 1.5.5. Metode Penyajian Bahan Hukum..... | 9 |
| 1.5.6. Metode Analisis Bahan Hukum..... | 9 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 10 |
| 2.1. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik..... | 10 |
| 2.1.1. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik..... | 10 |
| 2.1.2. Sejarah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik..... | 11 |

| | |
|--|-----------|
| 2.1.3. Manfaat Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik..... | 12 |
| 2.2. Sertipikat Tanah..... | 14 |
| 2.2.1. Pengertian Sertipikat Tanah..... | 14 |
| 2.2.2. Jenis-jenis Sertipikat Tanah..... | 15 |
| 2.2.3. Manfaat Sertipikat Tanah..... | 16 |
| 2.2.4. Mekanisme Pendaftaran Tanah..... | 19 |
| BAB III PEMBAHASAN..... | 24 |
| 1.1. Asas-asas Pendaftaran Tanah Yang Digunakan Oleh Badan Pertanahan Nasional Sesuai Dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik..... | 24 |
| 1.2. Upaya Hukum Yang Dilakukan Pemegang Hak Atas Tanah Atas Kelalaian Badan Pertanahan Nasional Menerapkan Taat Asas Dalam Penerbitan Sertipikat Tanah..... | 32 |
| BAB IV PENUTUP..... | 41 |
| 3.1. Kesimpulan..... | 41 |
| 3.2. Saran..... | 43 |
| DAFTAR PUSTAKA | |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerlukan pemerintahan yang dalam penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangannya harus memperdulikan kehendak rakyat dan taat hukum, hal ini bertujuan agar tercapainya tujuan-tujuan nasional. Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya pemerintah memiliki pedoman atau landasan yang menjadi acuan ketika mengeluarkan suatu keputusan, landasan tersebut adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik, baik dari sistem maupun pelaksanaan pemerintahannya. Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan bahwa yang dimaksud asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas :

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakkan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.²

Asas-asas umum pemerintahan yang baik sejak dahulu sudah dikenal di beberapa negara. Namun, perhatian terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut baru mulai meningkat pada pertengahan abad ke-20.³ Perkembangan zaman menuntut pemerintah untuk semakin memperhatikan asas-asas umum dalam membuat keputusan. Perkembangan ini mendorong asas-asas umum pemerintahan yang baik berkembang kearah yang lebih positif yang semakin menambah kekuatan mengikat asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang sebelumnya merupakan etika penyelenggaraan pemerintahan, kemudian berkembang menjadi asas-asas hukum

² Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

³ Fahmal, Muin.2008.*Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*.Yogyakarta:UIN Press.hlm68

pemerintahan yang tidak tertulis. Dengan perkembangan ini, asas-asas umum pemerintahan yang baik semakin memiliki arti dan fungsi yang sangat penting dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.⁴

Pemerintah dalam menyelenggarakan wewenang dan tugasnya berlandaskan pada asas-asas yang telah dianggap sebagai fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Oleh karena itu, dalam pendaftaran tanah terdapat asas-asas yang harus menjadi dasar dalam melakukan pendaftaran tanah. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.⁵ Sedangkan pengertian pendaftaran tanah sendiri adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus-menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.⁶

Sejalan dengan asas-asas yang terkandung dalam pendaftaran tanah, maka tujuan yang ingin dicapai dari adanya pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan pendaftaran tanah bertujuan :

- 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 perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.⁷

⁴ Sibuea P. Hotma.2010.*Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*.Jakarta: Erlangga. hlm.153.

⁵ Supriadi.2012.*Hukum Agraria*. Jakarta : Sinar Grafika.hlm.164.

⁶ Boedi Harsono.2008.*Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.hlm.72.

⁷ PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Dengan mengetahui tujuan pendaftaran tanah, maka kesadaran masyarakat akan pentingnya sertipikat hak atas tanah meningkat. Sedangkan yang dimaksud dengan sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sertipikat (hak atas tanah) merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum (privat atau publik) agar mempunyai hak atas suatu bidang tanah.

Kontruksi hukum sertipikat hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam beberapa ketentuan perundang-undangan. Didalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria disebutkan :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
2. Pendaftaran tersebut pada ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁸

Perkembangan zaman yang semakin modern membuat masyarakat telah memahami tujuan dari melakukan pendaftaran tanah, sehingga masyarakat mulai mendaftarkan tanah yang menjadi hak mereka. Tanah yang didaftarkan tersebut merupakan tanah yang telah lama dikuasai dan belum bersertipikat, dengan banyaknya masyarakat yang mulai mendaftarkan tanahnya menimbulkan banyak sengketa yang terjadi atas kelalaian dari Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga otoritas yang berwenang menerbitkan sertipikat tanah. Berikut ini beberapa contoh kasus sengketa sertipikat tanah akibat kelalaian dari Badan Pertanahan Nasional :

- a. Pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No.663 K/TUN/2015. Antara Abdul Hadi dan Rusli Saberi Ajuri yang terjadi di kota Banjarbaru. Abdul Hadi adalah pemilik atas sebidang tanah SHM

⁸ Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

No.4071/Kel. Cempaka. Sengketa terjadi pada tanggal 23 juni 2014 yang kala itu Abdul Hadi menghadiri pengukuran tanah milik tetangganya sebagai pihak yang berbatasan yang hendak mengajukan permohonan pendaftaran hak atas tanah. Setelah dilakukan pengukuran dan pemetaan tersebut, Kantor Pertanahan kota Banjarbaru memberikan surat pengembalian berkas permohonan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, dan baru diketahuilah kalau tanah milik tetangganya dan tanah miliknya dengan SHM No.4071/Kel. Cempaka tersebut tumpang tindih dengan SHM No.8992/Kel. Cempaka atas nama Rusli Saberi Ajuri. Penerbitan sertipikat ganda tersebut merugikan Abdul Hadi yang merasa tidak pernah menjual, mengalihkan, ataupun membalik nama SHM No.4071/Kel. Cempaka tersebut kepada siapapun atau pihak manapun.⁹

- b. Antara Abdul Latif dengan Samalia yang terjadi di Kelurahan Rontu Kecamatan Raba, Kota Bima, Nusa Tenggara Barat. Pada tahun 1995 Abdul Latif warga Kelurahan Rontu, Kecamatan Raba, Kota Bima tidak mempunyai lahan untuk tempat tinggal, kemudian mendapat tawaran oleh Samalia yang juga warga Kelurahan Rontu berupa sebidang tanah sawah. Hanya saja tanah sawah yang ditawarkan itu kondisinya masih digadai dan belum sempat ditebus oleh Samalia, akhirnya oleh Samalia dipinjamkan tanah pekarangan rumah miliknya seluas 3 are untuk ditempati Abdul Latif. Karena Samalia butuh uang untuk menebus tanah sawah yang digadainya, tanah pekarangan seluas 3 are yang sebelumnya dipinjamkan ke Abdul Latif untuk ditempati sementara itu dijual ke Abdul Latif. Sengketa terjadi pada tahun 2010, para pihak baik Abdul Latif maupun Samalia telah meninggal dunia. Tanah seluas 3 are yang sebelumnya ditempati Abdul Latif kini ditempati oleh Junaidin (anak Abdul Latif). Junaidin lalu mensertipikatkan tanah seluas 3 are tersebut, namun persoalan muncul dari pihak keluarga Samalia yaitu Bofin yang tidak lain merupakan menantu Samalia. Bofin dan istrinya mengklaim bahwa tanah pekarangan seluas 3 are itu masih tanah pinjaman, bukan tanah milik pihak keluarga Abdul Latif, dan pihaknya dapat membuktikan dengan dimilikinya sertipikat atas tanah tersebut.¹⁰

Dengan adanya sengketa tersebut, mengharuskan Badan Pertanahan Nasional lebih teliti dalam menggunakan asas-asas umum yang digunakan dalam penerbitan sertipikat, agar tidak terjadi penerbitan sertipikat diatas lahan yang sudah bersertipikat sehingga menimbulkan sengketa sertipikat ganda. Oleh karena itu penulis menguraikan permasalahan ini sebagai pokok bahasan penulisan tugas akhir dengan judul **“ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH”**.

⁹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No.663 K/TUN/2015.

¹⁰ <https://kahaba.net/berita-bima/12384/kasus-dua-sertifikat-di-atas-satu-lahan.html>. Diakses pada tanggal 4 oktober 2018. Pukul 03.55 WIB.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah asas-asas pendaftaran tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik ?
2. Upaya hukum apa yang bisa dilakukan pemegang hak atas tanah atas kelalaian Badan Pertanahan Nasional menerapkan taat asas dalam penerbitan sertipikat tanah ?

1.3. Tujuan Penelitian

Agar memperoleh sasaran yang dikehendaki, perlu kiranya ditetapkan suatu tujuan penulisan. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi yaitu :

1. Untuk mengetahui asas-asas pendaftaran tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahannya yang baik.
2. Untuk mengetahui upaya hukum yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah akibat kelalaian Badan Pertanahan Nasional dalam menerapkan taat asas dalam penerbitan sertipikat tanah.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi dua manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis bagi semua pihak yang mempunyai kaitan dengan penelitian ini, yaitu :

1.4.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam skripsi ini adalah sebagai pengembangan ilmu hukum terkait asas-asas pendaftaran tanah hingga diterbitkannya sebuah sertipikat oleh Badan Pertanahan Nasional menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam skripsi ini adalah sebagai sumbangan pemikiran untuk kepastian hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang

membahas terkait asas-asas yang digunakan Badan Pertanahan Nasional dalam penerbitan sertipikat.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.¹¹ Metode merupakan suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.¹²

Metode penelitian digunakan sebagai cara sistematis untuk mencari, menemukan, mengembangkan, menganalisis permasalahan, menguji kebenaran yang optimal dan objektif serta menjalankann prosedur yang benar, Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha pencapaian pengkajian. Oleh karena itu, suatu metode digunakan agar dalam skripsi ini dapat mendekati suatu kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya. Berikut ini metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini.¹³

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji

¹¹ Johnny Ibrahim. 2006. Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi. Cetakan II, Banyumedia Publishing. Malang. hlm. 294

¹² Soerjono Soekanto. 2010. Pengantar Penelitian Hukum. Univ. Indonesia. Jakarta. 2010. hlm. 5

¹³ Herowati Poesoko. 2011. Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan Dan Penelitian Hukum. Fakultas Hukum. Universitas Jember. hlm. 35

berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literature-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.¹⁴

1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan adalah hukum primer, bahan hukum sekunder dan non-hukum.

Yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan perundang-perundangan. Dari pengertian tersebut, secara singkat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai *statute* berupa legislasi dan regulasi. Jika demikian, pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan legislasi dan regulasi.¹⁵ Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.¹⁶

1.5.3. Sumber Hukum

Bahan hukum merupakan hal penting dalam suatu penelitian hukum yang digunakan untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Bahan hukum yang digunakan penulis dalam skripsi ini meliputi

1.5.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mutlak dan mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹⁴Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta, 2010.hlm.194

¹⁵ *Ibid.* hlm.137

¹⁶ *Ibid.* hlm.178.

2. Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
4. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Yang telah dirubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
5. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;

1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negara. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder secara formal tidak sebagai hukum positif. Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.5.3.3. Bahan Non Hukum

Sebagai bahan non hukum dipakai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa internet ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.

1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan menginventarisir bahan hukum primer seperti perundang-undangan, putusan Mahkamah Agung, dan

Yurisprudensi yang relevan serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara studi pustaka terhadap hasil-hasil penelitian, literatur-literatur, makalah-makalah, artikel-artikel, risalah sidang Mahkamah Agung terkait sengketa sertipikat ganda.

Pengumpulan bahan non hukum dilakukan dengan mencari bahan di internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.

1.5.5. Metode Penyajian Bahan Hukum

Metode penyajian bahan hukum dalam penelitian ini disajikan dalam bentuk teks naratif atau secara naratif. Yaitu suatu penyajian dalam bentuk rangkaian kalimat yang bersifat narasi atau bersifat menguraikan, menjelaskan dan sebagainya, yang mendasarkan pada teori yang disusun secara logis dan sistematis.

1.5.6. Metode Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dapat diolah dengan peraturan perundang-undangan dan isu hukum yang berkembang. Setelah bahan hukum diolah, kemudian dilanjutkan dengan teknis analisis bahan hukum dengan menggunakan analisis kualitatif yaitu melakukan pembahasan terhadap bahan hukum yang telah didapat mengacu kepada landasan teoritis yang ada. Langkah-langkah yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum sebagai berikut:¹⁷

1. Mengidentifikasi fakta dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan permasalahan.
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab hukum

¹⁷ Sulistyowati irianto dan shidarta,2009.*Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*.Jakarta:Yayasan Obor Indonesia.hlm.52.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

2.1.1. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan pedoman yang bersifat umum yang mempunyai nilai hukum atau minimal mempunyai nilai penentu dalam suatu perbuatan pemerintahan.¹⁸ Didalam penjelasan Pasal 1 ayat (6) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme bahwa “asas-asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas-asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.”¹⁹

Asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme adalah asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.²⁰ Berikut ini penjelasan tentang asas-asas yang disebutkan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu menjadi landasan keteraturan, keserasian, keseimbangan dalam pengabdian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan kolektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak

¹⁸ Lutfi Effendi. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Edisi Pertama. Cetakan kedua, Bayumedia.Malang:2004,hlm 81.

¹⁹ Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

²⁰ *Ibid.*

diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.2. Sejarah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Pada mulanya keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan Rancangan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas umum pemerintahan yang baik dimasukkan sebagai salah satu gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi putusan ini ditolak oleh pemerintah.²¹ Tidak dicantumkannya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata seperti yang terjadi di Belanda asas-asas umum pemerintahan yang baik ini diterapkan dalam praktik peradilan terutama pada PTUN. Kalaupun asas-asas umum pemerintahan yang baik ini tidak terakomodasi dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktik peradilan di Indonesia seperti yang dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.”²² Dalam Pasal 28 ayat 3 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman dijelaskan pula bahwa “Hakim wajib mengadili, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam

²¹ Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 253

²² Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

masyarakat.”²³ Dengan ketentuan pasal ini, asas-asas umum pemerintahan yang baik ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia.

Seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.²⁴ Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menyebutkan bahwa asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.²⁵

2.1.3. Manfaat Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, dan merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara, serta dasar gugatan bagi masyarakat yang merasa dirugikan oleh pejabat atau badan Tata Usaha Negara.²⁶

Asas-asas umum pemerintahan yang baik setidaknya mempunyai tiga manfaat yaitu. Pertama, bagi administrasi negara bermanfaat sebagai pedoman didalam melakukan penafsiran dan penetapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat tidak jelas. Selain itu, asas-asas umum

²³ Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

²⁴ Ridwan HR, 2008. *Hukum administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers. hlm 254.

²⁵ Lutfi Effendi, 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*. Malang: Bayumedia Publishing, hlm 85

²⁶ Asshiddiqie, Jimly, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer. hlm 167.

pemerintahan yang baik sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara yang mempergunakan *freiss ermessen* (kebebasan bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang) yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan, berarti menjauhkan pemerintah dari tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.²⁷ Kedua, bagi masyarakat sebagai pencari keadilan, asas-asas umum pemerintahan yang baik dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah dirubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan manfaat yang ketiga, yaitu sebagai patokan bagi hakim administrasi dalam memutuskan sengketa Tata Usaha Negara.²⁸

Penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar bagi hakim dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dimulai dari Belanda pada tahun 1950, yaitu berdasarkan hasil laporan dari komisi De Monchy.²⁹ Namun pada perjalanannya tidak semua asas-asas tersebut dijadikan patokan secara yuridis, tapi hanya sebagai doktriner saja, termasuk di Indonesia yang hanya memakai tujuh asas sebagai dasar hukum dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Keadaan ini, khususnya di negara Belanda pada waktu itu, tidak terlepas dari keberatan dari pihak eksekutif yang khawatir kewenangannya dipangkas oleh yudikatif dengan menggunakan asas-asas ini.³⁰ Penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pengujian agak sedikit berat karena putusan hakim harus berdasarkan hukum, kecuali untuk beberapa asas yang telah disebutkan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Terlepas dari itu semua, asas-asas umum pemerintahan yang baik tetaplah bagus sebagai tolak ukur bagi hakim Tata Usaha Negara dalam

²⁷. Ridwan HR, 2011. *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi cet. VI, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm 109.

²⁸ *Ibid.* hlm 110.

²⁹ *Ibid.* hlm 231.

³⁰ Philipus M. Hadjon DKK, 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, hlm 270.

menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara karena merupakan doktrin ilmu hukum, dan doktrin merupakan dasar asas-asas umum pemerintahan yang baik banyak dijadikan yurisprudensi dalam sistem hukum Indonesia.³¹

2.2. Sertipikat Tanah

2.2.1. Pengertian Sertipikat Tanah

Di Indonesia istilah sertipikat tanah diartikan sebagai surat keterangan tanda bukti pemegang hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam sistem hukum Agraria di Indonesia dikenal ada beberapa macam hak penguasaan atas tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yaitu antara lain :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan.³²

Dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah telah menerangkan seseorang itu mempunyai hak atas suatu bidang tanah. Didalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria menjelaskan tentang pengertian sertipikat tanah, yaitu :

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

Ayat (2) : Pendaftaran tersebut pada ayat (1) Pasal ini meliputi :

- a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.³³

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria, khususnya ayat (1) dan (2) dapat disimpulkan bahwa dengan adanya pendaftaran tanah sebagai akibat hukumnya maka pemegang hak yang bersangkutan akan diberikan sertipikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian terhadap

³¹ Ridwan HR,2011.*Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi cet. VI, Jakarta : Raja Grafindo Persada,hlm 111.

³² Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

³³ *Ibid.*

pemegang hak atas tanah tersebut. Sertipikat hak atas tanah diterbitkan oleh kantor agraria tingkat II (kantor pertanahan) seksi pendaftaran tanah, baik dalam proses pendaftaran pertama kali ataupun pendaftaran berkelanjutan yang dibebankan oleh kekuasaan hak menguasai dari negara dan tidak akan diserahkan kepada instansi yang lain. Sertipikat tanah yang diberikan itu dapat berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah apabila dipersengketakan.³⁴ Berdasarkan keadaan saat ini banyak terjadi sengketa dibidang pertanahan sehingga menuntut peran maksimal dan profesionalisme yang tinggi dari petugas kantor pertanahan yang secara eksplisit tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan waktu untuk menyelesaikan proses pendaftaran tanah di kantor pertanahan maupun pengenaan sanksi kepada petugas pertanahan apabila melakukan kelalaian dalam pelaksanaan proses pendaftaran tanah.

2.2.2. Jenis-jenis Sertipikat Tanah

Sebelum berlakunya UUPA dikenal dua macam kepemilikan hak atas tanah yaitu:

1. Letter C/D.

Yang dimaksud Letter C/D adalah dokumen yang dimiliki oleh pemilik tanah (tanah adat) hal tersebut sebelum diundangkannya UUPA Tahun 1960 sehingga belum dikenal sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan hak. Fungsi Letter C/D yaitu dokumen kepemilikan hak yang dimiliki oleh pemilik tanah karena telah mendaftarkan tanah yang dimilikinya di kantor Desa sebagai alat bukti telah didaftarkannya tanah tersebut yang kemudian dicatat/dibukukan dalam buku C Desa. Letter C/D juga dapat digunakan sebagai alat untuk perpindahan tanah dari satu orang kepada orang lain.

2. Petuk Pajak.

Petuk pajak diterbitkan untuk penarikan pajak semata karena pada jaman dahulu belum dilakukan pendaftaran tanah yang dapat menghasilkan alat bukti kepemilikan hak yang berupa sertipikat. Sehingga petuk pajak digunakan sebagai alat bukti bahwa pemilik hak atas tanah adat sudah membayar kewajibannya membayar pajak atas tanah yang dimilikinya. Petuk Pajak juga dapat digunakan sebagai alat bukti hak dan dapat dipindah tangankan.³⁵

Setelah diberlakukannya UUPA Tahun 1960 Letter C/D dan petuk pajak sudah tidak diterbitkan lagi namun apabila masih ada akan tetap diakui oleh

³⁴ <https://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>. Diakses pada tanggal 24 September 2018. Pukul 15.00 WIB

³⁵ Abdullah, Chairul Anam. 2008. *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda*, Bandung: PT. Refika Aditama. hlm 44.

pemerintah dengan catatan harus segera dilakukan pendaftaran tanah yang akan memperoleh sertipikat hak atas tanah sebagai satu-satunya bukti kepemilikan hak.³⁶ Dalam UUPA tidak pernah disebut sertipikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c ada disebutkan “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sudah sering ditafsirkan sebagai sertipikat tanah, yang artinya surat tanda bukti hak dan sertipikat tanah memiliki pengertian yang sama.³⁷

Menurut Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, terdapat delapan jenis hak-hak atas tanah, antara lain:

- a. hak milik, dibuktikan dengan sertifikat hak milik;
- b. hak guna usaha, dibuktikan dengan sertifikat hak guna usaha;
- c. hak guna-bangunan, dibuktikan dengan sertifikat hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka tanah;
- g. hak memungut-hasil hutan;
- h. hak-hak lain.

Mengenai jenis sertipikat tanah Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis sertipikat yaitu :³⁸

- a. Sertipikat hak atas tanah yang biasa disebut sertipikat.
- b. Sertipikat hak atas tanah yang sebelum Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan dikenal sebagai seripikat hypotheek dan sertipikat credietverband. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan, penyebutan sertipikat hypoteek dan sertipikat credietverband sudah tidak digunakan lagi yang ada penyebutannya adalah sertipikat hak tanggungan saja.
- c. Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

2.2.3. Manfaat Sertipikat Tanah

Bidang pertanahan berkaitan erat dengan perekonomian nasional, banyak kegiatan perekonomian yang berhubungan dengan bidang pertanahan seperti jual-beli dan tanah sebagai jaminan kredit di bank. Sedemikian pentingnya tanah bagi masyarakat sehingga dapat memicu konflik pada masyarakat yang bersengketa

³⁶ *Ibid.* hlm 45.

³⁷ Boedi Harsono.2008.*Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.hlm.72.

³⁸ Ali Achmad Chomsah,2002.*Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan*.Jakarta: Prestasi Pustaka.hlm 125.

masalah pertanahan. Untuk mengurangi konflik tersebut diperlukan kepastian hukum, untuk memperoleh jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka masyarakat perlu mendaftarkan tanah guna memperoleh sertifikat hak atas tanah. Dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah telah dijelaskan tujuan dari pendaftaran tanah yaitu :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lainnya yang terdaftar. Untuk itu kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data-data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.³⁹

Disebutkan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bahwa salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk mendapatkan Jaminan kepastian hukum yang meliputi :

- a. Kepastian status hak. Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti status hak yang terdaftar, yaitu apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan ataupun hak milik atas satuan rumah susun.
- b. Kepastian subjek hak. Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti siapa yang menjadi subjek hak atau pemegang haknya, yaitu perseorangan ataupun badan hukum.
- c. Kepastian objek hak. Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti ukuran (luas) tanahnya, dan batas-batas tanahnya.⁴⁰

Pendaftaran tanah sebagai suatu proses yang diakhiri dengan terbitnya sertipikat oleh kantor pertanahan kabupaten atau kota mempunyai manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, pihak-pihak tersebut adalah :

1. Pemegang Hak

- a. Pemegang hak dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak. Sebab, dibandingkan dengan alat bukti tertulis lain, sertipikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas

³⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

⁴⁰ Santoso Urip, 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana. hlm 91.

suatu bidang tanah apabila namanya jelas tercantum dalam sertipikat tanah tersebut. Diapun dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanah tersebut seperti luas tanah, batas-batasnya, bangunan-bangunan yang ada, jenis hak beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah tersebut.

- b. Memperoleh jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
 - c. Memudahkan dan mempersingkat proses peralihan hak atas tanah dan pembebanan hak atas tanah.
 - d. Harga tanah menjadi lebih mahal (tinggi).
 - e. Memperkuat posisi tawar-menawar apabila hak atas tanah diperlukan pihak lain untuk kegiatan pembangunan.
 - f. Bila dijadikan jaminan utang nilainya lebih tinggi.
 - g. Penetapan besaran pajak bumi dan bangunan tidak mudah keliru.
2. Pemerintah
- a. Dapat tercipta tertib administrasi pertanahan. Adanya sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa data tanah yang bersangkutan telah terdaftar dan tersimpan secara lengkap pada kantor pertanahan.
 - b. Dapat memperlancar dalam kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam program pembangunan.
 - c. Data pertanahan ini sangat penting untuk pembangunan infrastruktur seperti tol atau jaringan kereta api, perencanaan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dll.
 - d. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan.
3. Calon Pembeli atau Kreditur
- a. Calon pembeli atau kreditur dapat memperoleh keterangan yang jelas dan pasti mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum. Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank, lembaga keuangan non bank atau kreditur lainnya untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Sehingga misalnya pemilik hak tanah adalah seorang pengusaha, maka ia dapat dengan mudah mengembangkan usahanya dengan adanya kemudahan dalam memperoleh akses permodalan dengan menjaminkan tanahnya.⁴¹

Dengan demikian sertipikat hak atas tanah memberikan rasa aman bagi pemiliknya, sifatnya pasti, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

⁴¹ Andrian Sutedi, 2014. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm 70.

2.2.4 Mekanisme Pendaftaran Tanah

Sertipikat Tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁴² Sertipikat hak atas tanah merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum (privat atau publik) mempunyai hak atas suatu bidang tanah.

Kontruksi hukum sertipikat hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat⁴³.

Dari Pasal 19 ayat (1) dan (2) telah memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar. Bahwa jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar dengan memberikan "surat tanda bukti hak" yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat". Mengingat adanya asas-asas untuk melakukan pendaftaran tanah maka Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan penerbitan sertipikat juga menggunakan asas-asas yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (12) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah dijelaskan asas aman dan asas mutakhir yang berbunyi "pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat

⁴² PP no 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁴³ Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960.

ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian”.⁴⁴

Didalam Pasal 1 ayat (12) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah dijelaskan bahwa pemeliharaan data pendaftaran tanah dalam rangka penerbitan sertipikat harus menyesuaikan data fisik dan data yuridis, yang dimaksud dengan data fisik dan data yuridis yaitu :

1. Data fisik mengenai tanahnya : lokasinya, batas-batasnya, luas bangunannya, dan tanaman yang ada di atasnya ;
2. Sedangkan data yuridis mengenai haknya : haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.⁴⁵

Jika data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam syarat penerbitan sertipikat tidak sesuai dengan yang terdapat di lapangan maka penerbitan sertipikat tidak dapat diproses. Sehingga dalam pembuatan kedua data tersebut harus benar-benar sesuai dengan apa yang ada di dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan, karena hal ini mencangkup asas mutakhir dimana kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan data dan data yang tersedia harus menunjukkan keadaan nyata di lapangan.

Pengertian dari surat ukur sendiri adalah salah satu kegiatan pengukuran dan pemetaan, dimana setiap bidang tanah yang telah dipetakan dalam peta pendaftaran dibuat surat ukur guna keperluan pendaftaran haknya seperti yang telah dijelaskan dalam Pasal 14 dan Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi :

Pasal 14 ayat (2) “Kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
- b. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
- c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- d. Pembuatan daftar tanah;
- e. Pembuatan surat ukur.

⁴⁴ PP no 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁴⁵ Boedi Harsono, 2008, Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Djambatan.hlm 73.

Sedangkan yang di maksud dengan buku tanah yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Hak yang dimaksud yaitu hak atas tanah, hak pengelolaan tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftarkan menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pembukuan hak dilakukan berdasarkan alat bukti dan berita acara pengesahan sertipikat dan kemudian diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Sertipikat hanya boleh diberikan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak yang lain yang mendapat kuasanya.

Dengan demikian, telah diketahui pentingnya surat ukur dan buku tanah dalam proses penerbitan sertipikat. Oleh karena itu dalam pembuatan surat ukur dan buku tanah seharusnya dikerjakan dengan cermat dan teliti sesuai dengan data yang ada. Sejauh ini Badan Pertanahan Nasional yang berwenang dalam penerbitan sertipikat tanah menggunakan berbagai macam asas untuk menerbitkan sertipikat tanah seperti asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.

Ada 4 organ yang berperan dalam penyelenggaraan dan pelaksana pendaftaran tanah yakni sebagai berikut:

1. Badan Pertanahan Nasional.
Sesuai ketentuan Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yakni bertindak sebagai penyelenggara pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut.
2. Kepala Kantor Pertanahan.
Sesuai ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah yakni bertindak sebagai pelaksana Pendaftaran Tanah kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan.
3. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Pengertian PPAT diatur dalam ketentuan Pasal 1 Angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kegiatan PPAT adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan kegiatan dibidang pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran

4. Panitia Ajudikasi.

Tugas dari Panitia Ajudikasi adalah melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis untuk membantu tugas Kepala Kantor Pertanahan seperti diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pengertian dari Ajudikasi ini sendiri diatur dalam Pasal 1 Angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang bunyinya “Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Tata cara permohonan dan pemberian hak atas tanah berlangsung dalam tahap sebagai berikut:

1. Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada pejabat yang berwenang memberikan hak yang dimohon melalui Badan Pertanahan Nasional setempat. Formulir surat permohonan telah disediakan oleh Badan Pertanahan Nasional. (kantor agraria tingkat Kabupaten/Kotamadya).
2. Badan Pertanahan Nasional memeriksa dan minta dipersiapkan surat-surat yang diperlukan, antara lain :
 - a. surat keterangan pendaftaran tanah
 - b. gambar situasi/surat ukur
 - c. fatwa tata-guna tanah
 - d. risalah pemeriksaan tanah oleh panitia ”A”
3. Berkas permohonan yang lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional dikirim kepada Gubernur/Kepala Daerah setempat melalui Kantor Agraria Provinsi setempat.
4. Kalau wewenang pemberian hak yang dimohon ada di tangan Gubernur/Kepala Daerah, maka Kepala Direktorat Agraria atas nama Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Jika wewenang dimaksud ada di tangan Menteri Dalam Negeri, maka berkas permohonan yang lengkap disertai pertimbangan setuju atau tidak oleh Kepala Direktorat Agraria dikirimkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Agraria. Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak.
5. Surat Keputusan Pemberian Hak Diserahkan kepada pemohon.
6. Pemohon memenuhi semua persyaratan yang dicantumkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak.
7. Hak atas tanah itu didaftarkan oleh pemohon di Badan Pertanahan Nasional setempat.

8. Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan sertifikat hak atas tanah dan menyerahkannya kepada pemegang hak.



BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Setelah penulis menguraikan masalah-masalah didalam pembahasan ini, serta pemberian penjelasan maka penulis mengambil kesimpulan bahwa :

1. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang terdapat dalam pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakkan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik telah sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir, dan asas terbuka. Namun dalam kenyataannya atau dalam pelaksanaannya pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah kurang memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik ataupun asas-asas pendaftaran tanah. Hal ini yang sering menyebabkan sengketa pertanahan antara masyarakat (perorangan) dengan masyarakat lain, ataupun masyarakat dengan Pejabat Tata Usaha Negara.
2. Untuk menyelesaikan sengketa pertanahan dapat ditempuh jalan musyawarah bila tidak ada kesepakatan dapat diselesaikan sepihak oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, jika para pihak masih tidak dapat menerima keputusan tersebut dapat mengajukan gugatan pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Jadi dengan kata lain upaya hukum yang dapat dilakukan pemegang hak atas tanah atas kelalaian Badan Pertanahan Nasional yang menerapkan taat asas dalam penerbitan sertipikat tanah ada 3 cara yaitu :
 - a. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan (Mediasi);
 - b. Penyelesaian Sengketa oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional;
 - c. Upaya Penyelesaian dengan cara mengajukan gugatan pada Peradilan Tata Usaha Negara.

4.2. Saran

1. Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan Sertipikat Tanah atau dalam membuat keputusan lainnya lebih memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang terdapat dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan juga asas pendaftaran tanah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Terutama pada asas kecermatan karena berdasarkan kasus yang saya angkat dalam skripsi ini sengketa sertipikat ganda bisa terjadi karena kurang cermatnya dari pejabat pertanahan akan data-data mengenai tanah-tanah yang sudah terdaftar pada Badan Pertanahan Nasional.
2. Dalam penyelesaian segala perkara terutama dalam bidang pertanahan sebisa mungkin penyelesaian yang digunakan adalah jalur hukum non-litigasi yang bertujuan untuk tetap terjalinnya hubungan baik antara para pihak yang bersengketa baik itu antara masyarakat dan masyarakat, atau antara masyarakat dan lembaga pemerintah yang berwenang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abdullah, Chairul Anam.2008. *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda*, Bandung: PT. Refika Aditama.
- Ali Achmad Chomsah.2002. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan*.Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer.
- Damang Averroes Al-Khawarizmi, 2017. *Asas & Dasar-Dasar Ilmu Hukum*,” Yogyakarta: Genta Press.
- Fahmal. Muin. 2008. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press.
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Nasional Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Djembatan. Jakarta.
- Herowati Poesoko. 2011. *Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan Dan Penelitian Hukum*. Fakultas Hukum. Universitas Jember.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Edisi Revisi. Cetakan II. Banyumedia Publishing. Malang.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Lutfi Effendi. 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*. Edisi Pertama. Cetakan kedua. Bayumedia. Malang.
- Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Philipus M. Hadjon DKK, 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Maria S.W Sumardjono.2008, *Penetapan Hak Atas Tanah: Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB)*, Yogyakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Ridwan H.R. 2011. *Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo. Jakarta.
- Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Mandar Majur
- Santoso Urip. 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- Sibuea P. Hotma. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga.
- Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Univ. Indonesia. Jakarta.
- Sulistiyowati Irianto dan Shidarta. 2009. *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Supriadi. 2012. *Hukum Agraria*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Sutedi, Adrian. 2014. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Zairin Harahap, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Internet :

<https://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>.

Diakses pada tanggal 24 September 2018. Pukul 15.00 WIB

<https://kahaba.net/berita-bima/12384/kasus-dua-sertifikat-di-atas-satu-lahan.html>.

Diakses pada tanggal 4 oktober 2018. Pukul 03.55 WIB.