“PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI ATAS PENGURUSAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KERUGIAN YANG DIALAMI OLEH MASYARAKAT DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)”

DISERTASI

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Seminar
Usulan Penelitian pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Pasundan Bandung

Disusun Oleh:
Nama: Gitta Puspitasari
NPM: 219030003
Rumpun Ilmu: Hukum Perdata

Promotor:
Dr. Siti Rodiah, S.H., M.H.
Dr. Hj. N. Ike Kusmiati, S.H., M.Hum.



PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM

PASCA SARJANA

UNIVERSITAS PASUNDAN

B A N D U N G

2026

"PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI ATAS PENGURUSAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KERUGIAN YANG DIALAMI OLEH MASYARAKAT DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH"

"*ADMINISTRATIVE LEGAL LIABILITY FOR THE PROCESSING OF LAND TITLE CERTIFICATES BY THE NATIONAL LAND AGENCY IN THE CONTEXT OF LEGAL PROTECTION AGAINST LOSSES SUFFERED BY THE PUBLIC AND LAND DEED OFFICIALS*"

DISERTASI

Disusun Oleh:

Nama: Gitta Puspitasari
NPM: 219030003
Rumpun Ilmu: Hukum Perdata

Disetujui Untuk Diajukan Dalam Seminar Hasil Penelitian
Pada Tanggal:

Promotor	Co-Promotor
Dr. Siti Rodiah, S.H., M.H.	**Dr. Hj. N. Ike Kusmiati, S.H., M.Hum.**

"PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI ATAS PENGURUSAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KERUGIAN YANG DIALAMI OLEH MASYARAKAT DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH"

"ADMINISTRATIVE LEGAL LIABILITY FOR THE PROCESSING OF LAND TITLE CERTIFICATES BY THE NATIONAL LAND AGENCY IN THE CONTEXT OF LEGAL PROTECTION AGAINST LOSSES SUFFERED BY THE PUBLIC AND LAND DEED OFFICIALS"

DISERTASI

Disusun Oleh:

Nama: Gitta Puspitasari
NPM: 219030003
Rumpun Ilmu: Hukum Perdata

Disetujui Untuk Diajukan Dalam Seminar Hasil Penelitian
Pada Tanggal:

Mengesahkan/Mengetahui
Ketua Program

Dr. H. Sayid Muhammad Rifqi Noval, S.H., M. H.

LEMBAR PERNYATAAN

Nama : Gitta Puspitasari
NPM : 219030003
Rumpun Ilmu : Hukum Perdata
"PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM ADMINISTRASI ATAS PENGURUSAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KERUGIAN YANG DIALAMI OLEH MASYARAKAT DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH"

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya Disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Doktor), di Universitas Pasundan (UNPAS) Bandung maupun di Perguruan Tinggi (PT) lain di Indonesia
2. Naskah Disertasi ini adalah murni gagasan (ide), rumusan dan penelitian pribadi, tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan Tim Promotor dan masukan Tim Penguji dalam Ujian Disertasi
3. Dalam Naskah Disertasi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya sebagai penulis Disertasi ini bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Pasundan (UNPAS) Bandung

Bandung, September 2026
Yang membuat pernyataan

Gitta Puspitasari
NPM: 219030003

ABSTRAK

Tanggung jawab anu saéstuna kedah dipikul ku BPNpatali jeung ayana béda antara data hukum jeung data lapangan, kalahka dibebankeun atawa malah bisa disebut dialihkeun ka PPAT; padahal sacara prinsip, PPAT henteu boga wewenang pikeun ngaluarkeun sertipikat atawa ngalaksanakeun pendaptaran tanah, anu antukna ngabalukarkeun karugian pikeun masarakat. Panalungtikan ieu ngidentifikasi sababaraha pasualan saperti: sipat tanggung jawab hukum administratif patali jeung prosés ngurus sertipikat hak atas tanah ku BPN nu ngabalukarkeun karugian ka masarakat jeung PPAT; panangtayungan hukum nu dibikeun ka masarakat jeung PPAT salila prosés ieu lumangsung; sarta konsép ngurus sertipikat hak atas tanah ku BPN lamun dibandingkeun jeung prakték di Amérika Serikat, Singapura, jeung Malaysia.

Panalungtikan ieu sipatna deskriptif-analitis, anu ngajelaskeun sacara sistematis masalah anu ditalungtik. Panalungtikan ieu ngagunakeun pendekatan normatif-yuridis métode panalungtikan hukum anu ngutamakeun analisis data sekundér sareng ngamangpaatkeun tahapan panalungtikan perpustakaan sareng lapangan. Pangumpulan data ngandelkeun tinjauan literatur sareng lapangan, kalayan instrumén anu dirancang pikeun panalungtikan perpustakaan sareng lapangan. Analisis data dilaksanakeun nganggo metode kualitatif-yuridis pikeun ngungkabkeun kanyataan anu aya dumasar kana hasil panalungtikan anu dipidangkeun salaku katerangan kualitatif.

Dumasar kana analisis, bisa disimpulkeun yén wangun pertanggungjawaban hukum administratif pikeun penerbitan sertipikat hak tanah ku BPN dina kasus di mana penerbitan éta ngabalukarkeun karugian ka masarakat atawa ka PPAT nyaéta dicabut atawa dibatalkeunna sertipikat kasebut. Salajengna, dumasar kana Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang ngeunaan Peradilan Tata Usaha Nagara, sanksi administratif bisa diterapkeun lamun pagawé BPN gagal ngalaksanakeun kawajibanana, boh alatan dihaja atawa alatan kalalaian. Perlindungan hukum pikeun masarakat ngawengku hak pikeun nuntut pertanggungjawaban administratif ti BPN patali jeung sertipikat anu data fisik atawa data yuridisna henteu luyu jeung kaayaan sabenerna di lapangan; hal ieu dumasar kana Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomer 24 Taun 1997, dihijikeun jeung Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomer 3 Taun 2023. Sabalikna, perlindungan hukum pikeun PPAT masih kénéh minim sarta kurang diatur sacara jelas kaayaan ieu beuki parah ku ayana Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomer 1803/SK-HR.01/VIII/2026, anu sigana ngalihkeun tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional ka pihak PPAT. Sanajan kitu, sacara prinsip, kasalahan data anu asalna ti Badan Pertanahan Nasional tetep jadi tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional éta sorangan. Salaku modél idéal, disarankeun pikeun nerapkeun pendekatan anu sarupa jeung di Singapura: ngajaga sistem publikasi "negatif" anu ngawengku unsur-unsur "positif", sarta transisi nuju skéma dumasar asuransi anu museur kana pangalihan hak ngaliwatan sertipikat éléktronik

Kecap konci: Tanggung jawab Hukum Administrasi, Badan Pertanahan Nasional, Perlindungan Hukum

ABSTRAK

Pelekatan pertanggungjawaban yang seharusnya pada BPN atas ketidakcocokan data yuridis dan data lapangan, malah diperluas atau bahkan dapat dikatakan dibiaskan pada PPAT yang pada dasarnya tidak memiliki kewenangan dalam penerbitan sertifikat apalagi kewenangan pelaksanaan pendaftaran tanah dan berimbas pada kerugian yang diderita masyarakat. Identifikasi masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana bentuk pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional yang merugikan masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, bagaimana perlindungan hukum terhadap masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, serta bagaimana konsep pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam perbandingan dengan Amerika Serikat, Singapura dan Malaysia

Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis yaitu dengan menggambarkan secara sistematis permasalahan yang akan diteliti, Metode pendekatan menggunakan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengutamakan cara meneliti data sekunder, tahap penelitian menggunakan kepustakaan dan lapangan, teknik pengumpulan data didasarkan pada studi kepustakaan dan studi lapangan, alat pengumpulan data didasarkan pada penelitian kepustakaan dan lapangan. Analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif untuk mengungkapkan kenyataan yang ada berdasarkan hasil penelitian yang berupa penjelasan-penjelasan secara kualitatif

Berdasarkan analisis yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa bentuk pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh BPN yang merugikan masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah dilakukannya pencabutan atau pembatalan sertipikat. Selian itu, mendasarkan pada Pasal 116 ayat (4) UU PTUN, sanksi administrasi dapat dilekatkan apabila anggota BPN dengan sengaja ataupun lalai tidak melaksanakan kewajiban. Perlindungan hukum bagi masyarakat berupa hak menuntut pertanggungjawaban administratif Badan Pertanahan Nasional atas sertipikat yang data fisik/yuridisnya tidak sesuai keadaan lapangan, merujuk Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juncto Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023. Perlindungan bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah masih minim dan belum diatur tegas terlebih hadirnya Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1803/SK-HR.01/VIII/2026 yang seolah menggeser tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional pada Pejabat Pembuat Akta Tanah. Namun demikian, pada dasarnya kesalahan data yang bersumber dari Badan Pertanahan Nasional menjadi tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional. Konsep ideal yang direkomendasikan adalah dengan pengadopsian pada negara Singapura, tindakan mempertahankan sistem publikasi negatif bertendensi positif akan mengarah pada skema asuransi dititikberatkan pada peralihan hak atas sertipikat elektronik

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Hukum Administrasi, Badan Pertanahan Nasional, Perlindungan Hukum

ABSTRACT

The accountability that should rightly rest with the National Land Agency (BPN) for discrepancies between legal data and field data has instead been extended—or one might even say shifted—to the Public Notaries (PPAT), who essentially have no authority to issue certificates, let alone to carry out land registration, and this has resulted in losses suffered by the public. The problem identified in this paper is the nature of administrative legal liability for the processing of land title certificates by the National Land Agency that causes harm to the public and Land Deed Officers, how the public and Land Title Officers are legally protected in the processing of land title certificates by the National Land Agency, and how the National Land Agency's approach to processing land title certificates compares with that of the United States, Singapore and Malaysia

The research design employed was descriptive-analytical, involving a systematic description of the issues to be investigated. The methodological approach utilised a normative legal framework, namely legal research that prioritises the analysis of secondary data. The research phases comprised literature review and fieldwork; data collection techniques were based on both literature review and fieldwork; and data collection tools were derived from both literature review and fieldwork. Data analysis was carried out using a qualitative legal approach to reveal the existing reality based on the research findings, which took the form of qualitative explanations.

Based on the analysis carried out, it can be concluded that the form of administrative legal liability for the processing of land title certificates by the National Land Agency (BPN) which causes harm to the public and to Land Deed Officers is the revocation or cancellation of the certificate. Furthermore, pursuant to Article 116(4) of the Administrative Court Law, administrative sanctions may be imposed if a member of the National Land Agency (BPN) intentionally or negligently fails to fulfil their obligations. Legal protection for the public takes the form of the right to hold the National Land Agency administratively liable for certificates whose physical or legal data do not correspond to the actual conditions on the ground, as referred to in Article 34(1) of Government Regulation No. 24 of 1997 in conjunction with Article 2(1) of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning Regulation No. 3 of 2023. Protection for Land Deed Officers remains minimal and has not been clearly regulated, particularly in light of Ministerial Decree No. 1803/SK-HR.01/VIII/2026, which appears to shift the responsibility of the National Land Agency onto Land Deed Officers. Nevertheless, fundamentally, errors in data originating from the National Land Agency remain the responsibility of the National Land Agency. The ideal approach recommended is to adopt the model used in Singapore, where maintaining a negative publication system with a positive bias would lead to an insurance scheme focused on the transfer of rights relating to electronic certificates.

Keywords: Administrative Legal Liability, National Land Agency, Legal Protection

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis diberikan kesempatan untuk dapat menyelesaikan Naskah Sidang Tertutup ini dengan judul: "Pertanggungjawaban Hukum Administrasi atas Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam Rangka Perlindungan Hukum terhadap Kerugian yang Dialami oleh Masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah". Hasil penelitian yang telah disusun ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pasundan.

Penulis menyadari bahwa penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari kontribusi pemikiran, bimbingan, dan arahan yang tulus dari yang terhormat Dr. Siti Rodiah, S.H., M.H. selaku Ketua Tim Promotor, dan Dr. Hj. N. Ike Kusmiati, S.H., M.Hum. selaku Co-Promotor. Beliau berdua telah membimbing dan mengarahkan penulis dengan penuh tanggung jawab, ketulusan hati, dan kesabaran, sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan disertasi ini. Pintu bimbingan yang senantiasa terbuka bagi penulis tidak hanya memberi nilai lebih bagi disertasi ini, tetapi juga memperkaya wawasan keilmuan penulis. Atas semua kebaikan yang telah diberikan dengan tulus tersebut, penulis merasa tidak akan mampu membalasnya; hanya untaian doa yang tulus kepada Allah SWT yang dapat penulis panjatkan, semoga beliau berdua senantiasa diberikan perlindungan, kesehatan, dan keselamatan.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan pula kepada Tim Penelaah/Oponen Ahli yang telah banyak memberikan saran dan masukan demi kesempurnaan disertasi ini.

Pada kesempatan ini, penulis juga menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Azhar Affandi, S.E., M.Sc., selaku Rektor Universitas Pasundan;
2. Dr. H. Sayid Muhammad Rifqi Noval, S.H., M.H., selaku Ketua Program Doktor Universitas Pasundan;
3. Seluruh staf pengajar pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Pasundan;
4. Rekan-rekan Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pasundan.

Penulis menghaturkan rasa cinta dan terima kasih yang paling dalam kepada suami tercinta, Rintana Zamaludin, yang tiada hentinya mendoakan, serta senantiasa memberikan kasih sayang dan dukungan sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Tidak lupa, penulis menyampaikan terima kasih kepada anak-anak penulis yang senantiasa memberikan dukungan dan semangat selama penulis menempuh Program Doktor di Universitas Pasundan.

Akhirnya, hanya kepada Allah SWT segala sesuatu dikembalikan. Penulis menyadari bahwa karena keterbatasan yang dimiliki, disertasi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis dengan tangan terbuka mengharapkan sumbangan pemikiran, saran, tanggapan, maupun kritik yang membangun atas kekurangan yang terdapat dalam disertasi ini. Semoga penelitian ini dapat

memenuhi tujuannya dan bermanfaat bagi pengembangan ilmu, serta semakin mengokohkan akhlak mulia bagi siapa pun yang memanfaatkannya

Bandung, September 2026
Yang membuat pernyataan

Gitta Puspitasari
NPM: 219030003

DAFTAR ISI

Halaman

COVER JUDUL

LEMBAR PERSETUJUAN KOMISI PEMBIMBING i

LEMBAR PENGESAHAN PANITIA PENILAI UJIAN DISERTASI ii

LEMBAR PERNYATAAN iii

ABSTRAK iv

ABSTRAK v

ABSTRACT vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI x

DAFTAR TABEL xiv

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1

B. Identifikasi Masalah 22

C. Tujuan Penelitian 23

D. Kegunaan Penelitian 23

E. Kerangka Pemikiran 25

F. Metode Penelitian 60

1. Spesifikasi Penelitian 61
2. Metode Pendekatan 62
3. Tahap Penelitian 62
4. Teknik Pengumpulan Data 64
5. Alat Pengumpulan Data..... 65
6. Analisis Data 66
7. Lokasi Penelitian..... 67

G. Originalitas Penelitian 68

BAB II KAJIAN TEORI KEADILAN YANG BERKEPASTIAN HUKUM ATAS PENGURUSAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM RANGKA

PERLINDUNGAN HUKUM 71

A. Keadilan Sebagai Tujuan Atas Keberadaan Hukum…… 71

1. Konsep Keadilan…….... 71

2. Keadilan dalam Kerangka Hukum ……... 80

B. Konsep Kepastian Hukum ……..... 84

C. Konsep Pertanggungjawaban Administratif …….. 91

1. Pertanggungjawaban Hukum Dari Sebuah Kewenangan ……. 91

2. Pertanggungjawaban Administratif …….. 101

D. Konsep Perlindungan Hukum 112

E. Tinjauan Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah …….. 116

F. Badan Pertanahan Nasional Sebagai Lembaga Pengurusan Sertipikat Hak Ataas Tanah Melalui Pendaftaran Tanah…… 120

BAB III PELAKSANAAN PENGURUSAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP MASYARAKAT DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH 132

A. Pelaksanaan Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional …….. 132

B. Prosedur Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional ……. 157

C. Hambatan Dan Solusi Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah……. 173

1. Hambatan Dan Solusi Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional……... 173

2. Hambatan Dan Solusi Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah…… 180

BAB IV PERBANDINGAN KEDUDUKAN LEMBAGA PERTANAHAN DALAM PENGURUSAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH DI AMERIKA SERIKAT, SINGAPURA DAN MALAYSIA 185

A. Pertanahan Di Amerika Serikat…….. 185
1. Sistem Pendaftaran Tanah Di Amerika Serikat……. 185
2. Asuransi Hak Milik Sebagai Dasar Penguat Kepemilikan Tanah……. 191
3. Sistem Yang Menjadi Pengawas Pendaftaran Tanah…… 195
B. Pertanahan Di Singapura…… 199
1. Sistem Pendaftaran Tanah Di Singapura……... 199
2. Penerapan Sistem Torrens Sebagai Upaya Inventarisasi Data Tanah di Singapura……... 202
3. Regulasi Yang Menjadi Pengawas Pendaftaran Tanah……. 215
C. Pertanahan Di Malaysia…….. 218
1. Sistem Pendaftaran Tanah Di Malaysia…… 218
2. Penerapan Sistem Torrens Sebagai Upaya Inventarisasi Data Tanah di Malaysia…… 222
3. Regulasi Yang Menjadi Pengawas Pendaftaran Tanah……. 227
D. Kesimpulan Dengan Negara Pembanding…….. 230
BAB V ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRASI ATAS PENGURUSAN SURAT TANAH/SERTIPIKAT OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KERUGIAN YANG DIALAMI OLEH MASYARAKAT DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH 240
A. Bentuk Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Atas Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Yang Merugikan Masyarakat Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah ……... 240
B. Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional …….. 278
C. Konsep Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Dalam Perbandingan Dengan Amerika Serikat, Singapura Dan Malaysia……. 311
BAB VI PENUTUP 370

A. Kesimpulan …… 370
B. Saran …….. 371
DAFTAR PUSTAKA 372
DAFTAR RIWAYAT HIDUP 389

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 1.1	Penelitian Terdahulu ……	68
Tabel 3.1	Perbandingan Analitis Antara Aspek-Aspek Catur Tertib Pertanahan Dengan Kebijakan Strategis PTSL Dan Performa Reforma Agraria …..	138
Tabel 4.1	Sistem Pendaftaran Tanah Amerika Serikat, Singapura, Malaysia dan Indonesia ……..	230
Tabel 4.2	Kompensasi atas Kerugian Pendaftaran ……	231
Tabel 4.3	Kelengkapan Prinsip Torrens pada Negara Pembanding ……..	234
Tabel 4.4	Penyelesaian Sengketa Akibat Ketidaksesuaian Data Pertanahan ……	235
Tabel 5.1	Keunggulan Komparatif Antara PTSL Di Indonesia Dengan Sistem Torrens Di Amerika Serikat ……	361

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga negara (organ negara) atau badan negara merupakan penamaan yang diberikan pada pengemban fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara, yang harus bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama yang ditetapkan[1]. Lembaga Negara adalah lembaga pemerintahan atau "*Civilizated Organization*" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara dimana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri[2].

Secara definitif, alat-alat kelengkapan negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara[3]. Dilain sisi, lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga negara saja atau pemerintahan nondepartemen. Lembaga negara tersebut ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Hirarki atau ranking

[1] Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, KRHN, Jakarta, 2005, hlm 15

[2] Jimly Asshidiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 31.

[3] Yusnani dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Intelegasi Media, Malang, 2016, hlm 92.

kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut perundang-undangan yang berlaku[4].

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya[5]. Corak dan struktur organisasi Indonesia juga mengalami perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi tahun 1998, banyak lembaga dan komisi yang dibentuk secara independen yang menunjukan bahwa birokrasi dilingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan layanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif[6].

Lembaga Pemerintah Nonkementerian (selanjutnya ditulis LPNK) dahulu bernama Lembaga Pemerintah Nondepartemen (selanjutnya ditulis LPND) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri. Perbedaan mendasar antara Lembaga Negara dan Lembaga pemerintah Nonkementrian ialah jika Lembaga Pemerintah Nonkementrian dipimpin oleh seorang menteri yang merupakan pembantu

---

[4] *Ibid*, hlm 93

[5] Jimmly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 61.

[6] *Ibid*, hlm28

Presiden dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di kementerian yang dia pimpin, dan merupakan kabinet bentukan Presiden. LPNK adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Perbedaan mendasarnya adalah kementerian dipimpin oleh seorang menteri yang menjadi anggota kabinet, sedangkan non departemen dipimpin oleh seorang ketua dan bukan anggota kabinet[7].

Salah satu lembaga pemerintah nonkementrian ialah Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional). Menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden serta dipimpin oleh Kepala. Berdasarkan defenisi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral serta bertanggungjawab kepada Presiden. Hal yang sama ketika dihubungkan keberadaan sertipikat elektronik, pertanggungjawaban atas semua kegiatan pendaftaran tanah

[7] Sinto Adi Prasetyorini, "Konsekuensi Penggabungan ATR/BPN Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Juristic*, Vol 2, No. 02, 2021 hlm 141

merupakan tanggungjawab Kementerian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik

Lembaga tersebut secara historis dibentuk berdasarkan surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden[8]. Setelah dicabutnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 dan diganti dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 95 Tahun 2000 Tentang Badan Pertanahan Nasional, mendasarkan pada Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Badan Pertanahan Nasional berperan sebagai lembaga yang bertanggungjawab mengelola seluruh urusan pertanahan di Indonesia, mulai dari perencanaan, pendaftaran, hingga penanganan sengketa dan konflik tanah. Dengan kewenangan yang dimiliki, Badan Pertanahan Nasional menempati posisi penting dalam memastikan keadilan terkait kepemilikan dan pengelolaan

[8] Meita Djohan Oe, "Tugas Dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Dalam Pendaftaran Tanah", *Pranata Hukum" Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 10, No 1, 2015, hlm 62

tanah[9]. Posisi penting tersebut menempatkan Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara fungsi di bidang Agraria, yaitu[10]:

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidangpenetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan
10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan
11. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan

---

[9] Agustin Ali , Nirwan Junus, Nurul Fazri Elfikri, "Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Tumpang Tindih Penguasaan Kepemilikan Tanah di Kecamatan Bulango Utara, Desa Tuloa, Kabupaten Bone Bolango", *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum dan Ilmu Sosial,* Vol 3, No. 1, 2025, hlm 12

[10] Sinto Adi Prasetyorini, "Konsekuensi Penggabungan Atr/Bpn Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia"*, Jurnal Juristic,* Vol 2, No. 02, 2021, hlm 143-144

Didasarkan pada fungsi baik Badan Pertanahan Nasional maupun agenda yang ada serta pertanggungjawaban, maka tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dibebankan kepada Pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA ditentukan bertujuan tunggal, yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Mendasarkan pada Putusan Nomor 64/PUU-XXIV/2026 dalam Sidang Pengucapan Putusan di Ruang Sidang Pleno MK, Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh menjelaskan, Pasal 19 ayat (1) UUPA pada hakikatnya merupakan mandat konstitusional kepada pemerintah untuk menyelenggarakan sistem pendaftaran tanah sebagai bagian dari administrasi pertanahan nasional guna memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi seluruh pemegang hak atas tanah[11].

Hal tersebut di atas sejalan dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menentukan bahwa tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kepala kantor pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain. Kegiatan-kegiatan tertentu yang dimaksud adalah kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala kantor pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametri dan lain lain. Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut mendapatkan penyesuaian dengan melekatkan tanggungjawab pendaftaran tanah secara elektronik pada

[11] "MK Tegaskan Pendaftaran Tanah Tidak Menghapus Hak Lama, Uji Materi Pasal 19 UUPA Ditolak", diakses melalui https://notarynews.id/mk-tegaskan-pendaftaran-tanah-tidak-menghapus-hak-lama-uji-materi-pasal-19-uupa-ditolak/, pada tanggal 19 Agustus 2026

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik. Hal ini menunjukan bahwa tanggungjawab pendaftaran tanah merupakan tanggungjawab dari Kepala Kantor Pertanahan atau Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang saat ini dijabat dan dipimpin oleh orang serta instansi yang melekat dalam satu kesatuan

Sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia, adalah sistem publikasi negatif yang bertendensi positif, dalam sistem ini menggunakan sistem pendaftaran hak, artinya data fisik dan data yuridis atas tanah tersebut dianggap benar sepanjang tidak ada yang menyanggah kebenaran data tersebut. Namun pada kenyataannya banyak yang beranggapan bahwa sistem publikasi negatif tidak seideal sistem publikasi positif yang diterapkan oleh negara-negara maju. Hal ini karena dianggap sistem publikasi negatif kurang memberikan kepastian hukum sehingga berpotensi menimbulkan sengketa[12]

Secara yuridis administratif, pelayanan pertanahan di Indonesia penguasaannya berada dibawah wewenang Mentri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian, dalam hal pelaksanaan pendaftaran atas tanah, Kepala Badan Pertanahan Nasional membutuhkan bantuan pihak lain, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

---

[12] Gregorius Rianggi Gusmara, Rahayu Subekti, Andina Elok Puri Maharani, "Analisis Perlindungan Hukum Atas Pendaftaran Tanah dengan Sistem Publikasi Negatif yang Berlaku di Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 12, No 5, 2023, hlm 2

Pendaftaran tanah yang berkaitan erat dengan Badan Pertanahan Nasional memiliki arti yang sangat penting untuk menjamin kepastian hukum, dengan dasar tujuan yang melekat padanya, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, menyediakan informasi serta tertibnya tertib administrasi pertanahan[13]. Menyikapi keberadaan pendaftaran tanah yang merupakan tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional sebagai sebuah lembaga negara untuk menjamin adanya kepastian hukum yang melekat atas tanah. Hal yang harus dipahami, kepastian hukum kepemilikan tanah diawali dengan produk hukum berupa sertipikat kepemilikan tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Pendaftaran tanah dilakukan untuk melindungi hak-hak masyarakat terhadap kepemilikan tanahnya[14].

Penerbitan sertipikat sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah pada hakekatnya dimaksudkan untuk[15]:

1. Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah, baik oleh manusia secara perorangan maupun oleh suatu badan hukum
2. Memberi bukti otentik bahwa orang yang tercantum namanya dalam sertipikat tersebut adalah pemegang hak sesungguhnya
3. Memberi kepastian mengenai subyek dan obyek hak atas tanah, serta status hak atas tanah tersebut.

Penerbitan sebuah sertipikat terjadi ketika tahapan pembuatan sertipikat tanah telah dilakukan, seperti:

---

[13] Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

[14] C A Putri, dan G Gunarto, "Efektivitas Pengecekan Sertifikat Terhadap Pencegahan Sengketa Tanah Dalam Proses Peralihan Hak Atas Tanah", *Jurnal Akta*, No 5 Vol 1, 2018, hlm 268

[15] *Ibid,* hlm 5

1. Pengurusan surat tanah di kelurahan dan kecamatan

   Langkah pertama adalah mendapatkan Surat Keterangan Tanah dari kantor kelurahan, yang menyatakan bahwa tanah tersebut memang milik pemohon. Setelah mendapatkan surat ini, harus dilakukan verifikasi di kecamatan sebelum bisa mengajukan sertipikat ke Badan Pertanahan Nasional.

2. Melakukan pengukuran tanah

   Jika tanah belum memiliki surat ukur, Badan Pertanahan Nasional akan mengirim petugas untuk melakukan pengukuran. Proses ini memastikan bahwa luas tanah sesuai dengan dokumen yang diajukan.

3. Pengajuan ke kantor Badan Pertanahan Nasional

   Setelah dokumen lengkap, dilakukan pengajuan permohonan sertipikat di kantor Badan Pertanahan Nasional setempat. Badan Pertanahan Nasional akan melakukan pemeriksaan dan mengumumkan informasi tanah dalam jangka waktu tertentu untuk memastikan tidak ada sengketa.

4. Pembayaran biaya administrasi dan pajak

   Perlunya membayar biaya administrasi dan pajak yang berlaku, termasuk Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

5. Penerbitan sertipikat tanah

   Jika semua tahapan sudah selesai, Badan Pertanahan Nasional akan menerbitkan sertipikat tanah atas nama pemohon.

Perlindungan atas hak-hak masyarakat dalam pendaftaran tanah dapat dimulai dari proses pengecekan sertipikat, Badan Pertanahan Nasional melakukan proses pengecekan data fisik yang berupa pengecekan letak situasi tanah yang tercantum dalam sertipikat hak atas tanah dengan metode pengecekan secara langsung ke lapangan, sedangkan pada pengecekan data yuridis, pengecekan dilakukan dengan menyesuaikan data yang termuat pada sertipikat buku tanah yang ada di kantor Badan Pertanahan Nasional [16]

Hal tersebut menunjukan bahwa pada dasarnya tanggungjawab yang melekat pada Badan Pertanahan Nasional adalah tanggungjawab atas keberadaan serttifikat yang merupakan produk hukumnya dengan memastikan surat-surat tanah yang ada benar adanya dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal tersebut menunjukan bahwa ketika terdapat ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis, maka Badan Pertanahan Nasional lah yang bertanggungjawab, mengingat Kepala kantor pertanahan mempunyai tanggungjawab untuk memelihara peta dasar pendaftaran, peta pendaftaran, gambar ukur dan data ukur.

Menyikapi ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis dapat saja hal tersebut terjadi karena adanya kesalahan dalam pengukuran lahan. Kesalahan pengukuran ini biasanya terjadi akibat kelalaian dari petugas Badan Pertanahan Nasional, kesalahan dalam membaca batasan lahan ataupun tidak jelasnya peta.

---

[16] Ni Made Rian Ayu Sumardani, I Nyoman Bagiastra, Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Terkait Ketidaksesuaian Hasil Pengecekan Sertifikat Secara Elektronik", *Acta Comitas : Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 06, No. 02, 2021, hlm 224

Adanya ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis dapat berdampak pada kepemilikan hak atas tanah dan perbuatan hukum atas sebidang tanah yang akan dilakukan oleh pemegang hak, seperti pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), jaminan hutang bank, jual beli, dan lain-lain. Selain itu, akan mengakibatkan terjadinya informasi yang salah di Badan Pertanahan Nasional sebagai alat kelengkapan negara dan membuat administrasi pertanahan yang tidak tertib.

Dampak lainnya, dapat pula berpengaruh pada Pejabat Pembuat Akta Tanah itu sendiri yang dapat saja dipersalahkan atas pelayanan pertanahan yang dilakukannya yang akhirnya mengakibatkan nama baik Pejabat Pembuat Akta Tanah menjadi tercemar, padahal Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan mitra dari Badan Pertanahan Nasional dalam pelayanan pertanahan berdasarkan ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang pendaftaran tanah yang menyatakan Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat untuk satu daerah kerja tertentu oleh Menteri dalam hal ini adalah Menteri ATR/BPN, serta sebagai pihak yang membantu Kepala Kantor Pertanahan sebagaiman tercantum dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.

Ketentuan tersebut di atas menunjukan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan suatu sistematisasi kelancaran pelaksanaan tugas pendaftaran hak atas tanah. Dengan kata lain dapat dikatakan tidaklah dapat Badan Pertanahan Nasional melakukan proses pengurusan sertipikat hak atas tanah, apabila Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak melakukan tindakan-tindakan

dalam proses pengurusan sertipikat hak atas tanah. Hal tersebut menunjukan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah unsur penting dari Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pengurusan sertipikat hak atas tanah, yang khusus mengenai pembuatan akta-akta hak atas tanah yang merupakan syarat formil dalam pendaftaran di Kantor Pertanahan[17].

Dengan demikian, dalam praktik membuktikan bahwa *das sollen* tidak sesuai dengan *das sein* (ketidaksingkronan) yang seharusnya Badan Pertanahan Nasional melakukan kewenangan sesuai 19 UUPA yang mensyaratkan pengukuran dan pengecekan data fisik tanah yang merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional serta Pasal 1 angka 1, 12, Pasal 11, Pasal 12 ayat (2), Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan juga Pasal 11 dan 14 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik. Kasus tersebut pula menunjukan ketiadaan kepastian hukum yang melekat pada bidang tanah akibat ketiadaan data akurat dari Badan Pertanahan Nasional, sehingga menyebabkan baik masyarakat mupun Pejabat Pembuat Akta Tanah mangalami kerugian.

Menyikapi hal tersebut di atas, terdapat dua kasus, kasus pertama sengketa mengenai sertifikat ganda (*overlapping*) yang menyeret profesi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat dicermati dalam Putusan PTUN

[17] Meralda Amala Istighfarin, "Administrasi Dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Terhadap Pembatalan Akta Yang Dibuatnya", *Jurnal Officium Notarium,* No. 2 Vol 1, 2021, hlm 345

Bandar Lampung No. 24/G/2017/PTUN-BL[18], yang kini telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Perkara ini mempertemukan Sa'diyah (pemegang SHM No. 646 sah) sebagai Penggugat, melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah selaku Tergugat, serta PPAT terkait sebagai Turut Tergugat. Akar konflik bersumber dari kelalaian administrasi internal BPN yang menerbitkan sertifikat baru di atas lahan milik Penggugat atas nama Nyonya A. Ruyanti. Sebelum memproses Akta Jual Beli (AJB), PPAT telah memenuhi iktikad baik dan prosedur hukum dengan melakukan pengecekan resmi ke BPN, yang kemudian menyatakan sertifikat tersebut bersih dari sengketa. Kendati PPAT sempat digugat atas tuduhan penerbitan AJB ilegal akibat klaim sepihak dari pemilik pertama, Majelis Hakim akhirnya memutus PPAT bebas dari segala tuntutan ganti rugi (perdata maupun pidana). Hakim menegaskan kelalaian mutlak berada di pihak BPN dan memerintahkan pembatalan sertifikat ganda yang terbit belakangan.

Kasus kedua adalah dilekatkannya kelalaian terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengarah pada dipersalahkan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana kasus yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 6 K/Pdt/2017[19]. Meskipun sumber masalah awal berada pada cacat/kekeliruan sertifikat atau pendaftaran tanah oleh BPN, majelis hakim menjatuhkan

---

[18] Wininda Clara Puspita, H. Siti Hajati Hoesin, The Position of the Sale and Purchase Deed and Responsibilities of the Land Deed Official in the Dual Certificate Case", *Jurnal Hukum Tora: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat*, Vol 7, Issue 3, 2021, hlm hlm 325-336

[19] Lusiana Iskandar Wijaya, "Pejabat Pembu T Pembuat Akta Tanah Dan Kaitannya Dengan A Dengan Pembuatan Akta Jual Beli Y Al Beli Yang Memf Ang Memfasilitasi Jual Beli Al Beli Tanah Melanggar Hukum (Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 6 K/Pdt/2017)", Indonesian Notary, Vol 2, Article 14, 2020, hlm 286-305

hukuman perdata ganti rugi kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah karena Pejabat Pembuat Akta Tanah dinilai kurang cermat dan dianggap melakukkan Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Permasalahan dimulai ketika BPN menerbitkan/mencatatkan sertifikat tanah yang di dalamnya terdapat cacat hukum/kesalahan administrasi warkah pendaftaran. Pejabat Pembuat Akta Tanah memproses pembuatan Akta Jual Beli (AJB) atas sertifikat tanah tersebut.

Kedua kasus tersebut seolah menegaskan kebenaran dari laporan Ombudsman Republik Indonesia yang mencatat peningkatan pelaporan masyarakat atas layanan pemerintahan sepanjang tahun 2024 sebesar 10.846 aduan. Persoalan agraria menjadi masalah yang paling sering dilaporkan, yakni sebanyak 1.865 atau 17,17% dari total aduan di tahun 2024[20]. Selain itu, sepanjang bulan Oktober 2024-Oktober 2025, Kementerian ATR/BPN RI menerima 6.015 kasus, yang mana 3.019 di antaranya berhasil diselesaikan. Permasalahan ini didominasi dengan sengketa waris, tumpang tindih lahan, konflik masyarakat dan korporasi, dan lain-lain. Belum lagi adanya praktik mafia tanah yang semakin menambah banyak kasus terkait pertanahan[21].

Berdasarkan pada kasus-kasus di atas pula, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat yang dirugikan, padahal berdasarkan Pasal 41 Permen

---

[20] "Ombudsman Terima Banyak Aduan Masyarakat Terkait Masalah Tanah", diakses melalui https://finance.detik.com/infrastruktur/d-7744110/ombudsman-terima-banyak-aduan-masyarakat-terkait-masalah-tanah, pada tanggal 28 Agustus 2025

[21] "Paradigma Pengaduan pada Kantor Pertanahan: Apakah Hanya Soal Konflik dan Sengketa?", edisi 10 April 2026, diakses melalui https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--paradigma-pengaduan-pada-kantor-pertanahan-apakah-hanya-soal-konflik-dan-sengketa#:~:text=Menurut%20rilis%20Kementerian%20ATR%2FBPN%20RI%20sepanjang%20bulan,yang%20semakin%20menambah%20banyak%20kasus%20terkait%20pertanahan.

ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 dijelaskan bahwa pemeliharaan peta pendaftaran, Gambar Ukur dan data ukur terkait merupakan tanggungjawab Kepala Kantor Pertanahan. Ketentuan tersebut merupakan ketentuan penguat atas Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang melekatkan tanggungjawab pelaksanaan pendaftaran tanah pada kepala kantor pertanahan, serta dikuatkan kembali dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik yang melekatkan tanggungjawab pendaftaran tanah pada Kepala Kantor Pertanahan atau Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut menunjukan bahwa Badan Pertanahan Nasional lah yang bertanggungjawab atas kesalahan ketidakcocokan data yang ada. Secara substantif, kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional ini adalah penerbitan sertipikat, yang mana prosesnya dumulai dari proses pendaftaran tanah sampai dengan dikeluarkannya sertipikat. Adapun salah satu tanggungjawab dari Badan Pertanahan Nasional dalam pelaksanaan penerbitan sertipikat adalah menjamin bahwa sertipikat yang telah dikeluarkan dalam hal ini sertipikat elektronik tidak terdapat permasalahan sebagaimana amanat dari Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik mengatur tentang Sertipikat Tanah yaitu mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat.

Tidak terdapatnya permasalahan dalam penerbitan sertifikat elektronik akan mengarah pada mengeliminir kerugian masyarakat, seperti halnya

ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis atas sebuah sertipikat. Hal tersebut tentunya harus disikapi oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai bentuk tanggungjawab atas produk yang diterbitkannya serta memberikan perlindungan hukum baik kepada masyarakat ataupun Pejabat Pembuat Akta Tanah

Hal yang harus diketahui, meskipun pada saat ini berlaku pendaftaran tanah secara elektronik, namun sebenarnya hanya sekedar pendaftarannya saja yang elektronik, untuk petugas-petugasnya yang melakukan tinjauan langsung ke lapangan masih dilakukan secara manual, baik itu petugas ukur, petugas peta bidang dan lainya tentunya masih menggunakan manual atau bukan dilakukan oleh robot melainkan masih menggunakan petugas seperti saat masih sertifikat analog[22]. Hal ini masih membuka celah atas ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis atas sebuah sertipikat.

Tidak terdapatnya permasalahan dalam penerbitan sertifikat elektronik akan mengarah pada mengeliminir kerugian masyarakat, seperti halnya ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis atas sebuah sertipikat. Hal tersebut tentunya harus disikapi oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai bentuk tanggungjawab atas produk yang diterbitkannya serta memberikan perlindungan hukum baik kepada masyarakat ataupun Pejabat Pembuat Akta Tanah

[22] Wahyu Surya Dharma, Surya Perdana, dan Juli Moertiono, "Perlindungan Hukum Terhadap Data Pendaftaran Tanah Yang Dilakukan Secara Elektronik", *Legalitas: Jurnal Hukum*, Vol 15, No 1, 2023, hlm 33

Mendasarkan pada hal tersebut, maka ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis atas sebuah sertipikat mengarah pada:

1. Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional atas kedudukannya sebagai sebuah lembaga negara, yang seharusnya dapat memberikan kepastian hukum atas produk (sertipikat) yang dibuatnya dengan memastikan surat tanah yang melekat pada objek tanah tersebut benar adanya dan dapat dipertanggungjawabkan

   Ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis atas sebuah sertipikat pada dasarnya melekat pertanggungjawaban pada Badan Pertanahan Nasional, mengingat Badan Pertanahan Nasional lah yang menerbitkan sertipikat dengan keberadaan surat tanah yang melekat pada objek tanah yang terjamin kevalidasiannya. Oleh karena itu, akan salah sasaran apabila Pejabat Pembuat Akta Tanah menjadi target penyalahan, mengingat tanggungjawabnya adalah BPN

   Keterkaitan dengan keberadaan sertipikat elektronik, penyelenggaraan pendaftaran tanah elektronik yaitu Badan Pertanahan Nasional sejalan pada Pasal 15 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang RI No 11 Tahun 2008 dan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam kegiatan pendaftaran tanah yang pada intinya mengatur bahwa: Penyelenggara Sistem Elektronik diharuskan mengoperasikan sistem elektronik dengan

kondisi andal, aman, bertanggung jawab[23]. Namun hal tersebut pula menggiring pada permasalahan baru, yaitu kerentanan infrastruktur digital dan keamanan data, rendahnya literasi teknologi masyarakat, ketidakpastian kekuatan pembuktian hukum atas dokumen digital, serta risiko kesalahan pembaruan data atau gangguan sistem pada Kementerian ATR/BPN

2. Posisi Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dilematis, mengingat pada dasarnya Pejabat Pembuat Akta Tanah melakukan pengurusan sertipikat hak atas tanah berdasarkan surat tanah atau data dari Badan Pertanahan Nasional.

   Mendasarkan pada Pasal 11 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik, dinyatakan bahwa pengumpulan dan pengolahan data fisik dapat dilaksanakan secara virtual dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dan bidang tanah hasil pengumpulan dan pengolahan data fisik dipetakan pada peta pendaftaran menggunakan sistem elektronik. Dilain sisi, berdasarkan Pasal 14 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik, penelitian data yuridis dilakukan dengan meneliti/memeriksa data yuridis bidang tanah terhadap alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan

[23] Ani Amaliatus Sholiha, Istijab, Muhammad Mashuri, "Analisis Hukum Terhadap Keabsahan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik Dalam Menjamin Kepemilikan Tanah Yang Sah", *YURIJAYA, Jurnal Ilmiah Hukum Pengkajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, Vol. 6, No. 3, 2024, hlm 262

> tanah, baik bukti tertulis maupun tidak tertulis berupa keterangan saksi dan/atau keterangan yang bersangkutan yang ditunjukkan oleh pemegang hak/nazhir atau kuasanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukan pelaksanaan yang kuat atas Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik yang mengarah pada tanggungjawab pendaftaran tanah pada Kepala Kantor Pertanahan atau Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional secara administrasi menurut Arie S. Hutagalung pada dasarnya dapat dilihat dari skema keberadaan Pasal 19 ayat (1) UUPA bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum. Lebih lanjut dinyatakan oleh Arie S. Hutagalung, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar[24]. Pemerintah atau negara dalam hal ini dapat dilekatkan pada keberadaan BPN karena BPN lah yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengurusan sertipikat termasuk didalamnya menerbitkan sertipikat hak atas tanah.

Berdasarkan pemaparan di atas, hal yang harus dipahami institusi yang menerbitkan terkait dengan sertipikat tanah adalah Badan Pertanahan Nasional.

[24] Nur Susilowati, Ida Nurlinda, Mulyani Djakaria, "Analisis Prospek Pemberlakukan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Dan Aspek Kepastian Hukum Pemegang Hak Atas Tanah", *ACTA DIURNAL*, , Vol 4, No 1, 2020, hlm 57

Institusi ini adalah salah satu jabatan Tata Usaha Negara sehingga apapun yang dikeluarkan oleh institusi ini seperti sertifikat merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Keputusan Tata Usaha Negara terdapat 5 unsur yaitu konkrit, individual, final, dilakukan oleh pejabat pemerintah, berdasarkan perundang undangan. Peraturan mengenai tanah khususnya dalam Undang-undang No 5 Tahun 1960 yang dijelaskan mengenai badan atau pejabat yang memiliki kewenangan penuh dalam urusan terkait pertanahan. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya menjadi kewenangan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya untuk menjalankan urusan pemerintahan terkait dengan pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, yaitu di dalam pasal 2 dan 3 mengenai kedudukan dan tugas dari BPN untuk menjalankan urusan pemerintahan terkait dengan pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.[25] Dilain sisi, Pasal 6 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah membantu Badan Pertanahan Nasional dalam proses pendaftaran tanah. Posisi ini menegaskan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan mitra dari Badan Pertanahan Nasional.

Namun demikian, pelekatan pertanggungjawaban yang seharusnya pada Badan Pertanahan Nasional tersebut, malah diperluas atau bahkan dapat

[25] Ayu Lintang Priyan Andari, Miftahul Hasanah, Sumriyah Sumriyah, "Keabsahan Letter C Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Tanah", *Jurnal Hukum dan Sosial Politik*, Vol 1, No 1, 2023, hlm 193

dikatakan dibiaskan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah yang pada dasarnya tidak memiliki kewenangan dalam penerbitan sertifikat bahkan kewenangan pelaksanaan pendaftaran tanah dan berimbas pada kerugian yang diderita masyarakat.

Perluasan tanggungjawab tersebut terlihat jelas dalam pelaksanaan geotagging berdasarkan Kepmen ATR/BPN No. 1803/SK-HR.01/VIII/2026 yang mewajibkan Pejabat Pembuat Akta Tanah melakukan penandaan lokasi digital (*geotagging*) secara langsung di lokasi objek tanah, di mana hasil ploting pin koordinat wajib berada di dalam bidang tanah dengan radius toleransi maksimal 10 meter dari lokasi sebenarnya. Tindakan membebankan fungsi teknis kadastral kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat dinilai melampaui wewenang jabatan yang diberikan oleh Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Berdasarkan pasal tersebut, tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah terjadinya perbuatan hukum tertentu (data yuridis), bukan menentukan dan memvalidasi data fisik/spasial di lapangan. Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik secara berwenang merupakan domain penuh petugas ukur Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Berdasarkan hal tersebut di atas, Pejabat Pembuat Akta Tanah berada pada posisi yang dirugikan (baik secara materiil maupun immateriil), karena

Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat terseret dalam pusaran sengketa perdata maupun pemeriksaan etik padahal akar masalahnya terkadang berasal dari ketidakcocokan data lapangan dan data yuridis yang nota benenya melekat pada pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional.

Hal tersebut di atas merupakan permasalahan dalam penulisan disertasi yang penulis lakukan, mengingat bukan saja Pejabat Pembuat Akta Tanah yang tidak mendapat perlindungan hukum atas ketidakcocokan data yuridis dan data lapangan, tapi masyarakat pun tentunya harus mendapatkannya, mengingat kerugian yang diderita oleh subjek tersebut besar. Permasalahan manarik perhatian peneliti untuk meneliti lebih lanjut dan melakukan penelitian dengan judul **"**Pertanggungjawaban Hukum Administrasi Atas Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Kerugian Yang Dialami Oleh Masyarakat Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah"

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti melakukan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional yang merugikan masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah?

2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional?
3. Bagaimana konsep pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam perbandingan dengan Amerika Serikat, Singapura dan Malaysia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka dalam penelitian ini, peneliti mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mengkaji bentuk pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional yang merugikan masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah
2. Untuk menganalisis dan mengkaji perlindungan hukum terhadap masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional.
3. Untuk menemukan konsep pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam perbandingan dengan Amerika Serikat, Singapura dan Malaysia

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

   Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha mengembangkan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Agraria pada khususnya dalam menyikapi permasalahan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah

2. Kegunaan Praktis

   Dari hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran tentang permasalahan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah pada:

   a. Legislatif, memberikan masukan dalam pembuatan Undang-Undang yang berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, sehingga pemilik tanah atau Pejabat Pembuat Akta Tanah mendapat perlindungan hukum atas ketidakcocokan data yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional

b. Eksekutif, memberikan masukan dalam pembuatan aturan yang berhubungan dengan pelayanan pertanahan, sehingga pemilik lahan maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah mendapatkan perlindungan hukum, sehingga pemilik tanah atau Pejabat Pembuat Akta Tanah mendapat perlindungan hukum atas ketidakcocokan data yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional
c. Kepolisian Republik Indonesia, memiliki kepastian hukum dalam penyikapan kasus ketidakcocokan data yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional dan memberi arahan atas pelekatan hukum atas pertanggungjawabannya
d. Pejabat Pembuat Akta Tanah, dapat menjadi pedoman atas kasus ketidakcocokan data lapangan sebuah lokasi tanah dengan data formal Badan Pertanahan Nasional, sehingga ketika terjadi ketidakcocokan data, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat menentukan kedudukannya dalam menjalani sebuah proses hukum
e. Masyarakat, diberikannya perlindungan hukum dengan adanya ketidakcocokan data dari Badan Pertanahan Nasional atas bidang tanah yang dimilikinya

E. Kerangka Pemikiran

1. *Grand Theory*

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dasar teori utama (*grand theory*) adalah Teori Keadilan. Teori keadilan sebagai pisau analisis paling mendasar dan filosofis, karena seluruh persoalan pertanggungjawaban

administrasi BPN dalam disertasi ini pada akarnya adalah persoalan keadilan mengenai siapa yang semestinya menanggung akibat dari kesalahan data pertanahan. Selain itu, alasan penggunaan teori keadilan adalah dengan mendasarkan pada pendapat Gustav Radbruch yang menyatakan keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan[26]. Dihubungkan dengan kerugian yang diderita oleh masyarakat maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah atas ketidakcocokan data yang terdapat dalam pengurusan sertipikat hak atas tanah merupakan bentuk ketidakadilan yang diderita oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengingat seharusnya dengan sistematika aturan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional ketidakcocokan tersebut tidak terjadi, terlebih kerugian yang diderita oleh masyarakat maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah atas situasi tersebut.

Keadilan merupakan suatu gagasan yang selalu diperdebatkan. Kedudukannya di dalam masyarakat dan negara sangat penting karena pada dasarnya keadilan tidak hanya menyangkut personal seorang individu, tetapi juga berhubungan dengan orang lain, dengan masyarakat, dan bahkan dengan negara. Diskursus keadilan selalu berkembang mengikuti perkembangan zaman, sehingga keadilan itu sendiri selalu mengalami perubahan dan tidak bersifat statis[27].

Perwujudan keadilan di Indonesia sebagi negara hukum merupakan unsur utama, mendasar, sekaligus unsur yang paling rumit, luas, struktural dan abstrak. Kondisi ini karena konsep keadilan terkandung didalamnya

[26] Dino Rizka Afdhali, Taufiqurrohman Syahuri, "Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum", *Collegium Studiosum Journal*, Vol. 6 No. 2, 2023, hlm 560

[27]Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern", *Yustisia*, Vol. 3, No. 2, 2014, hlm. 119.

makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, kesejahteraan umum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu, kepentingan sosial dan negara[28]. Keberadaan keadilan di Indonesia dalam sebuah negara hukum termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengalami empat kali amandemen dan dalam Bab I Pasal 1 Ayat (3) disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, bukan merupakan negara yang didasarkan pada kekuasaan. Ketentuan tersebut berkorelasi dengan ketentuan Pasal 28 D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum
(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Mendasarkan pada keberadaan ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, dapat diketahui bahwa adanya[29]:

a. Pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama didepan hukum, harus diterima oleh setiap orang. Ketika dihubungkan dengan ketidakcocokan data yang terdapat dalam surat tanah dalam pengurusan sertipikat

[28] Purwanto, "Perwujudan Keadilan Dan Keadilan Sosial Dalam Negara Hukum Indonesia: Perjuangan yang Tidak Mudah Dioperasionalkan", Jurnal Hukum Media Bhakti, Vol 1, No 1, 2017, hlm 1

[29] Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, 2013, hlm 117

hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, maka seolah perlindungan dan kepastian hukum tidak diberikan, mengingat kerugian yang diderita oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah

b. Pekerjaan dan imbalan yang adil merupakan hak dari setiap orang. Hal ini menunjukan keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang harus diberikan keadilan bukan kerugian atas ketidakcocokan data yang terdapat dalam surat tanah dalam pengurusan sertipikat hak atas tanah, mengingat Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya berkedudukan sebagai pelaksanana administrasi Badan Pertanahan Nasional

Teori keadilan dipilih oleh peneliti karena negara harus ikut campur tangan dalam setiap sektor kehidupan masyarakat, untuk mencapai tujuan negara yaitu keadilan mengingat keadilan adalah posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan, dan dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengkaji bagaimana seharusnya hukum melindungi masyarakat maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah atas ketidakcocokan surat tanah yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional dengan data lapangan yang merugikan masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Mengingat ketentuan Pasal 28H ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengisyaratkan akan adanya perlindungan tersebut, dimana ketentuan Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945menyatakan:

(3)Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
(4)Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Ketentuan tersebut menunjukan bahwa[30]:

a. Adanya tanggungjawab dari negara untuk memberikan pengembangan diri pada seseorang melalui jaminan sosial.

b. Merupakan pelanggaran hukum ketika hak milik seseorang diambil secara sewenang-wenang. Ketika dihubungkan dengan ketidakcocokan data yang terdapat dalam sertipikat hak atas tanah dengan data yang terdapat di Badan Pertanahan nasional, maka seolah Badan Pertanahan Nasional mengambil secara paksa hak milik seseorang (tanah), sehingga masyarakat dirugikan atas keberadaan itu, mengingat tidak ada kepentingan sosial diatasnya. Kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah, menurut UUPA sendiri, hanya dapat diperoleh melalui tata cara pendaftaran tanah,sebagaimana amanat Pasal 19 UUPA.

Teori keadilan salah satunya diutarakan oleh Plato yang mendefinisikan keadilan sebagai "*the supreme virtue of the good state*", sedang orang yang adil adalah *"the self diciplined man whose passions are controlled by reasson*". Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan

[30] *Ibid*, hlm 123

substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya[31].

Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan[32]:

> "*let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller*" (terjemahan bebas: marilah kita tanyakan terlebih dahulu apakah kota-kota itu, kemudian kita akan memeriksanya dalam diri seorang diri, mencari keserupaan dengan yang lebih besar dalam bentuk yang lebih kecil".

Hal tersebut di atas, bukan berarti menunjukan bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.

Pembahasan yang lebih rinci mengenai konsep keadilan dikemukakan oleh Aristoteles. Jika Plato menekankan teorinya pada keharmonisan atau keselarasan, Aristoteles menekankan teorinya pada perimbangan atau proporsi[33]. Menurutnya di dalam negara segala

---

[31] Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern", *Yustisia …Op.Cit*, hlm 120

[32]The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, Sumber Sukses, Yogyakarta, 2002, hlm. 22.

[33] Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis Tentang Keadilan Dan Hukum (Dari Pemikiran Klasik Hingga Modern)", *Jurnal Al-Ihkam*, Vol 11, No 2, 2016, hlm 252

sesuatunya harus diarahkan pada cita-cita yang mulia yaitu kebaikan dan kebaikan itu harus terlihat lewat keadilan dan kebenaran. Penekanan perimbangan atau proporsi pada teori keadilan Aristoteles, dapat dilihat dari apa yang dilakukannya bahwa kesamaan hak itu haruslah sama diantara orang-orang yang sama[34]. Maksudnya pada satu sisi memang benar bila dikatakan bahwa keadilan berarti juga kesamaan hak, namun pada sisi lain harus dipahami pula bahwa keadilan juga berarti ketidaksamaan hak. Jadi teori keadilan Aristoteles berdasar pada prinsip persamaan. Dalam versi modern teori itu dirumuskan dengan ungkapan bahwa keadilan terlaksana bila hal-hal yang sama diperlukan secara sama dan hal-hal yang tidak sama diperlakukan secara tidak sama.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif[35]. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Di sini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Jadi keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya.

Hak yang diberikan dapat berupa benda yang tak bisa dibagi (*undivided goods*) yakni kemanfaatan bersama misalnya perlindungan,

---

[34]J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, Rajawali Press, Jakarta, 2016 hlm. 82.

[35] Tiara Salman, Arrie Budhiarti, "Analisis Konsep Keadilan Dalam Pandangan Filsafat Hukum Aristoteles Dan Relevansinya Di Indonesia", *Jurnal Nalar Keadilan*, Vol 4 No. 1, 2024, hlm 52

fasilitas publik baik yang bersifat administratif maupun fisik dan berbagai hak lain, di mana warga negara atau warga masyarakat dapat menikmati tanpa harus menggangu hak orang lain dalam proses penikmatan tersebut. Selain itu juga benda yang habis dibagi (*divided goods*) yaitu hak-hak atau benda-benda yang dapat ditentukan dan dapat diberikan demi pemenuhan kebutuhan individu pada warga dan keluarganya, sepanjang negara mampu untuk memberikan apa yang dibutuhkan para warganya secara adil, atau dengan kata lain dimana terdapat keadilan distributif, maka keadaan tersebut akan mendekati dengan apa yang disebut keadaan dimana tercapainya keadilan sosial bagi masyarakat[36].

Sebaliknya keadilan komutatif menyangkut mengenai masalah penentuan hak yang adil diantara beberapa manusia pribadi yang setara, baik diantara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik. Dalam hubungan ini maka suatu perserikatan atau perkumpulan lain sepanjang tidak dalam arti hubungan antara lembaga tersebut dengan para anggotanya, akan tetapi hubungan antara perserikatan dengan perserikatan atau hubungan antara perserikatan dengan manusia fisik lainnya, maka penentuan hak yang adil dalam hubungan ini masuk dalam pengertian keadilan komutatif.

Obyek dari hak pihak lain dalam keadilan komutatif adalah apa yang menjadi hak milik seseorang dari awalnya dan harus kembali kepadanya dalam proses keadilan komutatif. Obyek hak milik ini bermacam-macam

---

[36] Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis Tentang Keadilan Dan Hukum (Dari Pemikiran Klasik Hingga Modern)", *Jurnal Al-Ihkam…Op.Cit,* hlm 253

mulai dari kepentingan fisik dan moral, hubungan dan kualitas dari berbagai hal, baik yang bersifat kekeluargaan maupun yang bersifat ekonomis, hasil kerja fisik dan intelektual, sampai kepada hal-hal yang semula belum dipunyai atau dimiliki akan tetapi kemudian diperoleh melalui cara-cara yang sah. Ini semua memberikan kewajiban kepada pihak lain untuk menghormatinya dan pemberian sanksi berupa ganti rugi bila hak tersebut dikurangi, dirusak atau dibuat tidak berfungsi sebagaimana mestinya[37].

Di dalam konsep keadilan distributif muncul pertanyaan atau masalah tentang kapan timbulnya hak tersebut dan bagaimana pembagian hak itu, apa harus merata atau harus proporsional?. Berbeda dengan keadilan komutatif yang timbul dari hak yang semula ada pada seseorang atau yang diperolehnya secara sah dalam proses keadilan komutatif, maka dalam keadilan distributif dasarnya atau perolehan hak tersebut semata-mata timbul dari keadaan di mana seseorang itu menjadi anggota atau warga dari suatu negara. Tidak seharusnya mereka yang bukan warga negara memperoleh kemanfaatan kecuali dalam hubungan yang bersifat timbal balik terutama dalam hubungan internasional antar negara-negara modern, sehingga seseorang asing dapat pula menikmati hak-hak atau fasilitas lain dari suatu negara yang dikunjunginya.

Mengenai persamaan ini, berkembang suatu pengertian bahwa persamaan bukan hanya menyangkut dengan seberapa jauh kontribusi warga negara terhadap negara atau sifat dari kontribusi tersebut, akan tetapi juga

---

[37] *Ibid*

telah berkembang konsep persamaan dalam hal kemampuan, atau besar kecilnya halangan yang dialami oleh warga negara dalam memberikan kontribusinya. Orang-orang yang tidak mempunyai modal, tidak berpendidikan, cacat tubuh dan sebagainya yang tetap menjadi warga negara harus mendapat jaminan dalam keadilan distributif untuk memperoleh bagian, minimal dapat memberikan kesejahteraan hidup baginya dan keluarganya. Hal ini merupakan bagian dari prinsip hak asasi manusia yang telah memperoleh pengakuan internasional. Dalam hal yang demikian tentu saja konsep persamaan itu diartikan dalam bentuk yang proporsional, karena tidak mungkin diberikan hak-hak yang secara aritmatik sama mengingat kontribusinya berbeda. Keadilan komutatif bertujuan untuk memelihara ketertiban masyarakat dan kesejahteraan umum, sebab disini dituntut adanya kesamaan dan yang dinilai adil ialah apabila setiap orang dinilai sama oleh karena itu sifatnya mutlak[38].

Berdasarkan konstruksi konsep keadilan Aristoteles tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa keadilan distributif merupakan tugas dari pemerintah kepada warganya untuk menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga negara dalam negaranya[39]. Konstruksi keadilan yang demikian ini membebankan kewajiban bagi pembentuk Undang-undang untuk memperhatikannya dalam merumuskan konsep keadilan kedalam suatu Undang-undang.

---

[38] *Ibid*, hlm 254

[39] Hanafi Amrani Dan Mahrus Ali, *Sistem Pertanggung Jawaban Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm 21

Secara teoritis konsep keadilan Plato berdasar pada aliran filsafat idealisme, sedangkan konsep keadilan Aristoteles bertolak dari aliran filsafat realisme[40]. Filsafat Plato mendasarkan diri pada alam ide yang bersifat mutlak dan abadi. Landasan filsafatnya ialah percaya dan menerima sepenuhnya alam nyata sebagai obyektifitas. Dalam pandangan filsafat ini alam nyata diterima sepenuhnya sebagai suatu totalitas yang menjadi sumber dari segala apa yang ada[41]. Alam nyata tersusun dan bertalian secara hirarkis serta membentuk suatu totalitas yang di dalamnya makna dan ketertiban dapat dicapai manusia melalui akal pikirannya. Akal merupakan alat untuk mengetahui dan pengetahuan tersebut memberikan norma-norma mengenai baik buruk yang berguna untuk manusia, seperti dikatakan oleh Plato keadilan ialah susunan ketertiban dari orang-orang yang menguasai diri sendiri[42]. Sebaliknya Aristoteles menekankan filsafatnya pada kesadaran, maksudnya dalam pandangan Aristoteles titik sentralnya adalah kesadaran yang ada pada subyek yang berpikir.

Aristoteles mengemukakan bahwa keadilan diuraikan secara mendasar untuk mengetahui tentang keadilan dan ketidakadilan dengan mengkaji tiga hal utama yaitu:

a Tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut,

b Apa arti keadilan

---

[40] Neo Adhi Kurniawan, "Pemanfaatan Serta Optimalisasi Penggunaan Hukum Pidana Secara Adat Dalam Menciptakan Keadilan Bagi Korban Dan Pelaku, *Jurnal Paris Langkis*, Vol.1 No 2, 2021, hlm 108

[41] J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 92.

[42] *Ibid,* hlm. 102.

c Diantara dua titik ekstrim apakah keadilan itu terletak[43].

Aristoteles pula menggolongkan perbuatan yang dapat digolongkan adil yaitu[44]:

a Keadilan Komutatif

Keadilan komutatif adalah perlakuan terhadap seseorang dengan tidak melihat jasa-jasa yang telah diberikannya.

b Keadilan Distributif

Keadilan distributif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasa-jasa yang telah diberikannya

Keadilan dapat menunjuk pada tiga hal, yaitu keadaan, tuntutan dan keutamaan. Keadilan sebagai keadaan menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh apa yang menjadi haknya dan diperlakukan sama secara adil pula. Keadilan sebagai tuntutan menyatakan bahwa setiap orang berhak menuntut agar keadilan itu diciptakan baik dengan mengambil tindakan yang diperlukan (bertindaklah bila perlu dan wajar menurut rasa keadilan) maupun dengan menjauhkan diri dari tindakan yang tidak adil (berbuatlah kebajikan dan jauhkanlah diri dari ketidakadilan). Keadilan sebagai keutamaan adalah sebuah tekad untuk selalu berpikir, berkata, dan berperilaku adil, itulah kejujuran yang substantif[45].

Kajian keadilan selain dari pandangan Plato dan Aristoteles, pandangan lainnya dikemukakan juga oleh Gustav Radbruch, yang memiliki pandangan bahwa keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama

---

[43] Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm 137-149

[44] J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato,* Rajawali Press, Jakarta, 1991, hlm 8

[45] Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Laksbang Yustisia, Surabaya, 2011, hlm 54-58.

dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan[46]. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut di Jerman di bawah kekuasaan Nazisme legalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek - praktek kekejaman perang pada masa itu. Gustav Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut diatas dengan menempatkan tujuan keadilan menempati posisi diatas tujuan hukum yang lain[47].

2. *Middle Range Theory*

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dasar teori kepastian hukum sebagai pisau analisis dan akan digunakan dalam tataran penerapan teori di tingkat teori madya (*middle range theory*). Penggunaan teori kepastian hukum sebagai jembatan yang menghubungkan cita keadilan yang abstrak dengan norma-norma hukum positif tentang pendaftaran tanah. Kepastian hukum dalam konsep negara hukum masih dipandang sebagai kepastian orientasi, sehingga hukum yang dibuat haruslah tegas dan jelas tidak boleh ada rumusan yang kabur. Akan tetapi, merupakan keniscayaan dapat menyatukan pandangan banyak orang terhadap rumusan dan prosedur hukum yang ada dalam undang-undang, hal tersebut disebabkan kepastian

[46] Dino Rizka Afdhali, Taufiqurrohman Syahuri, "Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum", *Collegium Studiosum Journal*, Vol. 6 No. 2, 2023, hlm 560

[47] *Ibid*

hukum itu bukanlah semata-mata melaksanakan isi yang ada dalam undang-undang.[48]

Sebagaimana diketahui kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu[49]

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan[50]. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Menurutnya, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (*den begriff des Rechts)*[51].

---

[48] Fernando M Manulang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm 159

[49] Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

[50] Cst Kansil, Christine R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm, 385

[51] Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir,* Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm.79-80

Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaanya dengan suatu sanksi[52]. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum)[53].

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai sosial dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid)* hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible)*, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara

[52] Sudikno Mertokusumo dalam Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 24.

[53] *Ibid*, hlm 82

b. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Hukum yang di tegakkan oleh instansi penegak hukum yang disertai tugas untuk itu, harus menjamin "kepastian hukum" demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum, akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial.

Kepastian hukum adalah "*sicherkeit des Rechts selbst"* (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht).* Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen)*, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti "kemauan baik", "kesopanan". Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang

jelas, sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.[54]

Masalah kepastian hukum dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum, memang sama sekali tak dapat dilepaskan sama sekali dari perilaku manusia. Kepastian hukum bukan mengikuti prinsip "pencet tombol" (*subsumsi otomat*), melainkan sesuatu yang cukup rumit, yang banyak berkaitan dengan faktor diluar hukum itu sendiri. Berbicara mengenai kepastian, maka seperti dikatakan Radbruch, yang lebih tepat adalah kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (*sicherkeit des Rechts)*[55]

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum.

Kepastian hukum merupakan bentuk konkrit aturan hukum dalam bentuk tertulis dan tidak tertulis yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi setiap orang untuk bertingkah laku dalam masyarakat. Peraturan tersebut menjadi batasan dan acuan bagi masyarakat dalam melakukan tindakan terhadap pihak lainnya. Adanya

---

[54] Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm 135-136.

[55] Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legis Prudence),* Kencana, Jakarta, 2009, hlm 238

aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan merupakan bentuk kepastian hukum[56]. Hal tersebut berkesinambungan dengan ketentuan Pasal 19 UUPA yang merupakan dasar adanya pengakuan atas hak milik atas tanah yang dilaksanakan dengan adanya pendaftaran tanah. Kepastian hukum tersebut pula merupakan dasar pertimbangan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah[57].

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan Oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Ketentuan tersebut dilengkapi dengan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik, dimana menegaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Kementerian yang dapat menerapkan teknologi informasi dan komunikasi serta dilaksanakan melalui Sistem Elektronik. Adanya pendaftaran ini akan menciptakan kepastian hukum bagi pemilik tanah atas tanahnya, sehingga dengan adanya adanya kepastian hukum ini, maka ketidakcocokan data yang terdapat dalam surat tanah dalam

[56] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 158.

[57] Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis Tentang Keadilan Dan Hukum (Dari Pemikiran Klasik Hingga Modern)", *Jurnal Al-Ihkam…Op.Cit,* hlm 254

pengurusan sertipikat hak atas tanah merupakan hal yang menurut peneliti merupakan hal yang sebenarnya tidak perlu terjadi

3. *Applied Theory*

Dalam penelitian ini, sebagai pisau analisis dalam tataran teori terapan (*applied theory*), peneliti akan menggunakan teori Pertanggungjawaban administratif. Alasan penggunaan teori pertanggungjawaban administrasi adalah Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga negara wajib mempertanggunjawabkan atas surat tanah dalam pendaftaran hak atas tanah yang tidak berkesesuaian mengingat kerugian yang diderita oleh masyarakat maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional atas hal tersebut diarahkan sebagai media perlindungan hukum kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat, yang biasanya mendapat stigma subjek yang salah bahkan sampai pada tahapan gugatan di pengadilan.

Konsep tanggungjawab administrasi yang pada dasarnya merupakan pertanggungjawaban hukum *(liability)* akan merujuk pada tanggung jawab pada hukum publik (mencakup tanggung jawab hukum administrasi negara dan tanggung jawab hukum pidana), dan tanggung jawab dalam hukum privat (perdata)[58]. Fokus yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah tanggungjawab negara atas kerugian pelayanan pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam kerangka perlindungan hukum terhadap masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengarah pada

[58] Julista Mustamu "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal SASI*, Vol. 17, No. 2, 2011, hlm 7

pertanggungjawaban adminsitrative, mengingat Badan Pertanahan Nasional merupakan bagian dari kelembagaan negara.

Pertanggungjawaban administratif adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa-apa yang telah diwajibkan kepadanya, namun dia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya[59]. Pertanggungjawaban administrative disebut juga *subjective responsibility*. Berbeda dengan *objective responsibility*/akuntabilitas yang tanggung jawabnya dimulai oleh orang atau institusi yang berada diluar dirinya atau dikatakan akuntabel jika dinilai secara objectif oleh orang dapat mempertanggung jawabkan perbuatanya. *Subjective responsibility* berarti mempunyai rasa tanggung jawab (*sense of responsibility*) dan dapat pula berarti memiliki kemampuan dan kecakapan (*capable to do* atau *profesiaonality*) yang menandai memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.[60]

Alexander mengemukakan terdapat tiga konsepsi yang berbeda dari pertanggungjawaban administratif, yaitu[61]:

a. Administrator yang bertanggungjawab sebagai ahli yang netral

   Administrator sebagai pihak yang netral merupkan konsep awal mengenai pertanggungjawaban administratif. Konsepsi ini

[59] Hendra Dwi Permana, "*Administrative Responsibility* (Studi Tentang Tanggung Jawab Administratif Terkait Upaya Perencanaan Pengembangan Penerangan Jalan Umum Di Kota Surabaya)", Jurnal USU, hlm 5, diakses melalui https://repository.unair.ac.id/69985/ pada tanggal 31 Mei 2025

[60] Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm 107

[61] Hendra Dwi Permana, *Loc.Cit*

mengasumsikan bahwa untuk mencapai perilaku bertanggung jawab dalam administrasi publik dapat dicapai dengan ketaatan terhadap prosedur dan peraturan organisasi. Bahwa administrator yang ideal adalah administrator yang netral dan berkompeten sebagai roda penggerak dalam mesin Negara. Maksudnya yaitu segala tindakan administrator haruslah efisiensi, efektif, berkompeten untuk mencapai tujuan. Tindakan tersebut diukur dengan ketaatan terhadap kode etik/peraturan. Finer menyatakan bahwa kepentingan publik paling baik dilayani ketika administrator bertanggung jawab terhadap peraturan yang ada[62].

b. Administrator yang bertanggung jawab sebagai utusan. Dalam konsepsi ini Friedrich (menyebutkan bagaimana administrator memenuhi tugas sebagai perwakilan. Mengetahui akan keterbatasan tanggung jawab politik yang berasal dari otoritas legal formal, Friedrich beragumen bahwa administrator harus dipandu oleh etika internal yang kuat. Etika internal tersebut dibentuk oleh keahlian professional, standar teknis dan standar yang sesuai dengan kelompok masing-masing. Menurut Friedrich, bahwa otoritas legal formal dapat terdistorsi oleh keinginan seseorang, dan administrator untuk memenuhi tanggungjawab mereka harus menjalankan posisinya sesuai dengan jalur yang telah ditentukan. Oleh karena itu, pertanggungjawaban

[62] *Ibid*

administratif menuntut tindakan administrator sebagai delegasi yang informative untuk masyarakat

c. Administrator yang bertanggung jawab sebagai wali.

Konsepsi ini merupakan pendekatan terbaru mengenai *administrative responsibility* yaitu mengkombinasikan customary morality dan memperhatikan keadilan. Hejka-ekins dan pugh menyatakan mengenai "*the democtratic ethos*", kode etik ini menyarankan bahwa administrator dapat mencapai tindakan bertanggung jawab ketika keputusan mereka berpihak pada prinsipprinsip demokrasi. Dari perpektif ini, administrator yang bertanggungjawab tidak lagi sebagai kekuatan yang netral dan delegasi, tetap sebagai seorang *enlightened trustee/guardian* yang mencari kesimbangan antara *customary morality* dan tujuan Negara

Pertanggungjawaban adminitrative ketika dihubungkan dengan ketidakcocokan data atas pelayanan tanah terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Badan Pertanahan Nasional jelas menunjukan bahwa pada dasarnya Badan Pertanahan Nasional lah yang memiliki pertanggungjawaban, mengingat Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan dari negara untuk memberikan pelayanan pertanahan kepada masyarakat dan Badan Pertanahan Nasional yang salah satunya dengan memberikan data yang sesuai atas pelayanan pertanahan. Keadaan apabila

hal tersebut tercipta maka perlindungan hukum terhadap masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah pun dapat tercipta.

Hal yang harus diketahui, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah merupakan peraturan pemerintah mengenai pendaftaran tanah yang berkaitan dengan UUPA, pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah memiliki ketentuan pelaksana, yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Perkaban No. 8 Tahun 2012).

Pada Perkaban No. 8 Tahun 2012 mengenai pengecekan sertipikat tercantum dalam Pasal 97 yang mengatur bahwa, sebelum Pejabat Pembuat Akta Tanah melakukan pembuatan akta tanah baik berupa pemindahan, ataupun halnya pembebanan hak atas tanah maka Pejabat Pembuat Akta Tanah harus memeriksa sertipikat kepemilikan tanah terlebih dahulu, mencocokkannya dengan data di buku tanah yang terdapat di Badan Pertanahan Nasional setempat, dengan menunjukkan sertipikat hak atas tanah asli tersebut kepada petugas Badan Pertanahan Nasional untuk dilakukan penyesuaian. Penyesuaian ini lah yang merupakan wujud kongkrit pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional atas penerbitan sebuah sertipikat, jadi bukan diletakan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah atau

bahkan pada masyarakat. hasilnya ketika terjadi ketidakcocokan data, maka secara substansial menjadi tanggungjawab dari Badan Pertanahan Nasional. Dan merupakan wujud dari perlindungan hukum bagi masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Sebuah pengalihan hak atas tanah yang sebelumnya wajib melakukan pendaftaran tanah, maka terjadilah pemeliharaan data yang salah satunya berupa pengecekan sertipikat dimana pemeliharaan data pendaftaran tanah diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (12) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang memiliki arti bahwa suatu pada suatu proses kegiatan pendaftaran tanah yang digunakan demi menyesuaikan data-data pertanahan baik fisik maupun yuridis yang terdapat di Badan Pertanahan Nasional yang walaupun nanti akan terjadi perubahan dikemudian hari. Perubahan tersebut yang apabila dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik disebut dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang dilakukan dalam hal terjadi perubahan data fisik dan/ atau data yuridis pada hak pengelolaan, hak atas tanah, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun. Ketentuan Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa, setiap orang yang mempunyai kepentingan pada sertipikat hak atas tanah tersebut mempunyai hak untuk memahami dan mengetahui apa yang ada di dalam data fisik maupun yuridis yang tercatat dan tersimpan di Badan Pertanahan Nasional, baik untuk mengetahui mengenai peta

pendaftarannya, daftar tanah, serta surat ukur/gambar situasi dan buku tanah yang berhubungan dengan kepentingannya. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional memegang kendali atas pertanggungjawabannya untuk menyediakan data akurat atas bidang tanah yang apabila dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik, maka mengarah pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak- hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.[63]

Perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.[64]

---

[63] Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.74

[64] CST Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1980, hlm. 102

Hal yang harus dipahami, tanggungjawab Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu dalam membuat dan menerbitkan Akta Peralihan Hak Atas Tanah, harus sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Sebelum membuat dan menerbitkan Akta Peralihan Hak Atas Tanah yang bersangkutan. Apabila tanah tersebut telah terdaftar akan tetapi belum memiliki Sertipikat Hak Atas Tanah, maka sebagai penggantian dari sertipikat Hak Atas Tanah tersebut adalah Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) atas tanah yang dibuat dan diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yang isinya menerangkan bahwa hak atas tanah tersebut belum memiliki Sertipikat Hak Atas Tanah[65]

Mengenai tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur dalam Pasal 55 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 2006, Pejabat Pembuat Akta Tanah bertanggungjawab secara pribadi atas pelaksanaan tugas dan jabatannya dalam setiap pembuatan akta. Jika dianalisis menggunakan analisis interpretasi gramatikal, dalam Pasal 55 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 2006, mengatur secara keseluruhan mengenai tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah terhadap segala tindakannya yang berlandaskan jabatannya dalam proses pembuatan akta, pasal tersebut menyatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah bertanggungjawab secara pribadi. Dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak hanya bertanggung jawab secara pribadi terhadap akta yang dibuatnya, namun juga bertanggung jawab berdasarkan jabatannya

[65] *Ibid*

untuk memberikan pelayanan terhadap dokumen-dokumen termasuk sertipikat yang digunakan dalam proses pendaftaran peralihan hak atas tanah sampai pada proses pendaftaran peralihan hak atas tanah selesai dan sertipikat diserahkan kepada pemegang hak yang berhak[66].

Pelekatan tanggungjawab pada Pejabat Pembuat Akta Tanah akan menjadi masalah apabila, kesalahan ada pada pihak lain, terutama apabila adanya ketidakcocokan data formil dari Badan Pertanahan Nasional atas sebidang tanah yang diurus oleh Badan Pertanahan Nasional. Oleh karena itu, Pejabat Pembuat Akta Tanah perlu mendapatkan perlindungan hukum[67]. Hal tersebut berlaku pada saat ini, yaitu saat dimana pengurusan sertipikat elektronik berlaku, mengingat mendasarkan pada Pasal 4 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2020 Tentang Layanan Informasi Pertanahan Secara Elektronik, dinyatakan bahwa Permohonan layanan informasi pertanahan diajukan secara elektronik oleh Notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dan sejalan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik mengenai pelaksanaan sistem elektronik pada pendaftaran tanah serta berkorelasi dengan Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik mengenai kewenangan Pejabat Pembuat

---

[66] *Ibid*

[67] Zulfi Diane Zaini "Perlindungan Hukum terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Proses Pendaftaran Tanah", *Jurnal: Keadilan Progresif*, Vol. 11, No. 1, 2020, hlm 78

Akta Tanah dalam membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun

Keberadaan *grand theory*, middly theory serta *apply theory* didikung dengan beberapa teori pendukung seperi halnya tujuan hukum yang dalam pelaksanaan dan perkembangannya acapkali antara keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum berbenturan. Oleh karena itu untuk mengantisipasi hal ini, Gustav Radbruch juga menawarkan konsep asas prioritas. Menurut Gustav Radbruch, jika terjadi ketegangan antara nilai-nilai dasar tersebut, maka harus menggunakan dasar atau asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada nilai keadilan, baru nilai kegunaan atau kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum. Ini menunjukkan bahwa Gustav Radbruch menempatkan nilai keadilan lebih utama daripada nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum serta menempatkan nilai kepastian hukum dibawah nilai kemanfaatan hukum dalam penegakkan hukum yang ideal dan yang dicita-citakan[68].

Mendasarkan pada pandangan Gustav, maka ketika dihubungkan dengan ketidakcocokan data yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional dengan data yang dimiliki Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat atas pelayanan tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, dapat dikatakan bahwa ketidakadilan telah melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat. meskipun Badan Pertanahan Nasional memiliki otoritasi atas pelayanan tanah yang didasarkan pada peraturan perundangan, tidaklah membuat tindakannya

[68] Dino Rizka Afdhali, Taufiqurrohman Syahuri, *Loc.Cit*

selalu benar, mengingat Gustav Radbruch menekankan bahwa keadilan memiliki kedudukan utama jika dibandingkan dengan kepastian hukum.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ketidakcocokan data Badan Pertanahan Nasional dengan data yang dimiliki oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat atas suatu pelayanan tanah merupakan suatu pelanggaran dari adanya keadilan, ketika dihubungkan dengan teori keadilan menurut Gustav Radbruch. Hal tersebut juga menunjukan bahwa harus adanya evaluasi dari Badan Pertanahan Nasional atas pelayanan pertanahan yang diberikan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat, sehingga dapat memberikan nilai keadilan pada masyarakat, yaitu dengan terwujudnya kesesuaian data Badan Pertanahan Nasional dengan data yang dimiliki oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat atas sebuah pelayanan tanah, hal tersebut juga dapat dilakukan dengan adanya pengawasan atas kinerja Badan Pertanahan Nasional yang dapat saja dilakukan oleh unsur, pemerintah daerah, Pejabat Pembuat Akta Tanah, masyarakat dan lainnya.

Hal tersebut untuk menyikapi pertanggungjawaban dari Badan Pertanahan Nasional atas pelaksanaan kewenangan yang melekat padanya. Menurut pendapat Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya[69] Konsep pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan pertanggungjawaban secara

[69] Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien,* Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm 48.

hukum atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Konsep pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Pertanggungjawaban hukum Menurut pendapat dari Hans Kelsen adalah[70]:

> "Sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggungjawaban) hukum. Bahwa "seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya, yakni bila sanksi ditunjukan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subjek dari tanggungjawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum"

Adanya tanggungjawab yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional untuk memberikan perlindungan hukum pada masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.[71]

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya

---

[70] Hans Kelsen. *General Theory of Law and State.* Cetakan VII, Nusa Media, Bandung, 1971. hlm 95

[71] Setiono. *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, hlm. 3

ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu[72]:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

   Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif

   Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang

[72] Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 30

> pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan- pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Keberadaan teori pendukung tersebut mengarah pada kerangka konsep yang diantaranya mengarah pada keberadaan tujuan hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, inti dari tujuan hukum adalah menciptakan keteraturan dan keseimbangan dalam masyarakat. Dalam pandangannya, hukum berfungsi sebagai alat untuk membentuk tatanan sosial yang tertib dan harmonis.[73] Hal senada diutarakan oleh Utrecht hukum bertujuan untuk mengatur ketertiban dalam masyarakat, sehingga peraturan tersebut wajib dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat[74] Menyikapi tujuan hukum tersebut di atas, Achmad Ali memandang bahwa hukum (hukum tertulis) sebagai alat politik merupakan hal yang universal. Apalagi dikaitkan dengan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka peranan penguasa politik terhadap hukum adalah sangat besar. Begitupun dalam sistem hukum di Indonesia undang-undang adalah produk bersama antara dewan perwakilan rakyat dengan pemerintah. Kenyataan ini

[73] Ketut Boby Suryawan, "Memahami Fungsi dan Tujuan Hukum dalam Pengantar Ilmu Hukum", *Konsensus: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi,* Vol 2, No 3, 2025, hlm 232

[74] *Ibid*, hlm 230

tidak mungkin disangkal betapa para para politiklah yang memproduk undang-undang (hukum tertulis)[75].

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ketika berbicara masalah tujuan hukum, maka akan berbicara mengenai keteraturan dan keseimbangan dalam masyarakat yang diciptakan oleh penguasa dengan aturan yang dibuatnya.

Hal tersebut diatas mengarah pada fungsi hukum yang menurut pandangan Soerjono Soekanto dan B. Taneko, terdapat beberapa fungsi utama dari hukum dalam masyarakat. Pertama, hukum berfungsi sebagai alat pengawasan dan pengendali sosial, yaitu mengatur dan membatasi perilaku masyarakat agar sesuai dengan norma yang berlaku. Kedua, hukum juga berfungsi sebagai sarana pembaharuan atau rekayasa sosial, di mana hukum dapat digunakan untuk mendorong perubahan sosial ke arah yang lebih baik dan terstruktur. Ketiga, hukum berperan sebagai instrumen penyelesaian sengketa, yakni memberikan mekanisme formal untuk menyelesaikan konflik yang muncul di antara individu atau kelompok dalam masyarakat[76].

Secara umum, fungsi hukum dapat dirumuskan sebagai berikut[77]:

1. Hukum berperan sebagai sarana untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat, dengan menjadi pedoman dalam berperilaku. Oleh karena itu, masyarakat perlu memahami dan menaati berbagai perintah maupun larangan yang tercantum dalam

[75] Eman Sulaiman, "Hukum Dan Kepentingan Masyarakat (Memosisikan Hukum sebagai Penyeimbang Kepentingan Masyarakat)", *Jurnal Hukum Diktum*, Vol 11, No 1, 2013, hlm 102

[76] *Ibid*, hlm 232

[77] *Ibid*, hlm 232

hukum agar fungsi hukum sebagai pengatur ketertiban sosial dapat dijalankan secara optimal

2. Hukum juga berfungsi sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial, baik secara fisik maupun spiritual, karena memiliki sifat yang mengikat, memaksa, dan dapat ditegakkan oleh aparat negara yang berwenang. Sifat ini mendorong setiap individu untuk patuh terhadap aturan hukum karena adanya sanksi serta mekanisme pemulihan yang berlaku bagi siapa pun yang melanggar
3. Hukum memiliki fungsi sebagai pendorong pembangunan, sebab daya ikat dan kekuatan memaksanya dapat dimanfaatkan oleh pihak yang berwenang untuk mengarahkan masyarakat menuju arah yang lebih berkembang dan maju.

Tujuan dan fungsi hukum tersebut dapat tercipta ketika sistem hukum dapat berjalan dengan baik yang menurut pandangan Friedmen dalam sistem hukum terdiri dari; Struktur hukum; Substansi hukum; dan Budaya hukum. Struktur hukum memiliki hubungan dengan sistem yudisial, artinya kajian utamanya adalah aspek penegak hukum meliputi; hakim, jaksa, penasihat hukum dan kepolisian. Maka tatkala memperbincangkan struktur hukum berarti berbicara pula mengenai segala kelembagaan hukum yang eksis termasuk aparatnya, perluasan pada bingkai struktur hukum juga menempatkan pemangku kepentingan sebagai pembentuk hukum menjadi aktor utama. Kemudian mengenai substansi hukum, memiliki hubungan dengan segala bentuk produk hukum yang dibentuk dan dihasilkan struktur hukum itu sendiri.

Maka segala bentuk produk hukum yang dibentuk dan dipergunakan oleh aparat, baik tertulis maupun tidak tertulis, merupakan unsur dari substansi hukum. Kemudian terkait unsur budaya hukum dalam bekerjanya hukum seperti yang telah dijelaskan di atas merupakan sebuah ide, opini, pola kebiasaan, dan cara berpikir manusia dalam komunitas tertentu mengenai hukum dan segala isu yang erat dengan hukum[78]. Bellefroid mengatakan bahwa sistem hukum adalah keseluruhan aturan yang disusun secara terpadu berdasarkan asas tertentu[79]. Secara umum sistem hukum mencakupi pemanfaatan Legalitas, ketertiban, dan penghormatan terhadap semua orang[80]

Sistem hukum tersebut ketika dihubungkan dengan penelitian peneliti, maka akan mengarah pada pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional yang bertanggungjawab pada presiden, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional atau Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik yang mengarah pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pertanggungjawaban tersebut mengarah pada keberadaan sertipikat sebagai hasil akhir dari pendaftaran tanah.

Sertipikat tanah adalah dikeluarkan oleh Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia c.q. Kepala Kantor Agraria

---

[78] Izzy Al Kautsar, Danang Wahyu Muhammad, "Sistem Hukum Modern Lawrance M. Friedman: Budaya Hukum Dan Perubahan Sosial Masyarakat Dari Industrial Ke Digital", *Jurnal Sapientia et Virtus*, Vol 7, No 2, 2022, hlm 90

[79] Bellefroid dalam Mariam Darus Badrulzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hlm 39

[80] Dian Ekawati, "Model of the Indonesian Legal System", *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 7 No. 2, 2023, hlm 2033

Kota/Kabupaten atas nama Walikota atau Bupati Kepala Daerah Tingkat II setempat. Dengan demikian berarti bahwa pencabutan/pembatalannyapun harus melalui Instansi Agraria pula[81]. Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui keputusannya tanggal 5 September 1973 Nomor regristasi 716K/Sip/1973 dalam kaidah hukumnya menyebutkan bahwa pengeluaran/pencabutan dan pembatalan surat sertipikat adalah semata-mata wewenang dari Kantor Pendaftran dan pengawasan Pendaftaran Tanah, bukan termasuk wewenang Pengadilan Negeri, maka gugatan penggungat-penggugat mengenai pencabutan sertipikat tidak dapat diterima

Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menentukan bahwa tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kepala kantor pertanahan dengan bantuan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Namun demikian, adanya ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis atas sebuah sertipikat menunjukan adanya kekurangan pengawasan terhadap Badan Pertanahan Nasional yang dapat saja dilakukan oleh unsur, pemerintah daerah, Pejabat Pembuat Akta Tanah, masyarakat dan lainnya.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu

[81] Suryaningsih, Zainur, "Proses Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah", *Jurnal Jendela Hukum*, Vol 8, No 2, 2021, hlm 6

hukum yang dihadapi.[82] Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu[83]. Metode yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode.

1. **Spesifikasi Penelitian**

   Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis, yaitu dengan menggambarkan secara sistematis permasalahan yang akan diteliti sekaligus menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaanya,[84] sesuai dengan obyek permasalahan yang berupa fakta pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Selanjutnya peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait dengan obyek permasalahan digunakan untuk menganalisis obyek permasalahan yang diteliti, dihubungkan dengan teori-teori dan asas-asas hukum. Sifat penelitiannya deskriptif analitis yaitu menggambarkan dan

---

[82] Peter Mahmud Marzuki,*Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 35

[83] Johny Ibrahim,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publlishing, Malang, 2006, hlm 26

[84] Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20,* Alumni, Bandung, 1994, hlm.101

menguraikan serta sekaligus menganalisis mengani fakta-fakta melalui pendekatan peraturan perundang-undangan[85].

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengutamakan cara meneliti data sekunder, berupa hukum positif dan bagaimana implementasinya dalam praktik.[86]

3. Tahap Penelitian

Data yang dikumpulkan untuk kepentingan suatu penelitian, diperoleh melalui tahapan-tahapan penelitian, gunanya adalah untuk kepentingan perolehan keabsahan data sehingga memungkinkan justifikasi hasil penelitian yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan.[87]

Dilakukan dengan penggunaan dua tahapan, yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan (*Liberary Research*)

Penelitian dilakukan dengan tahapan penelitian Kepustakaan *(Library Researcht)* yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari data sekunder yang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Data Sekunder yang dijadikan sebagai sumber data utama dalam penelitian ini terdiri dari :

---

[85] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 96

[86] Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm. 17.

[87] Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm.211.

1) Bahan hukum primer yaitu, bahan hukum mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan. Dalam penulisan ini peneliti menggunakan:
   a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dtetapkan Pada tanggal 10 Agustus 2002
   b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran-Negara No. 104 tahun 1960.
   c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, No. 59 LN. 1997
   d) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, N0.84 LN.2020
   e) Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2017 Tentang Layanan Informasi Pertanahan Secara Elektronik, dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 612
   f)Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2020 Tentang Layanan Informasi Pertanahan Secara Elektronik, No.1130 BN.2020
   g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik, Berita Negara Republik Indonesia (BNRI) Tahun 2023 Nomor 461

2).Bahan hukum sekunder, yaitu merupakan bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal- hal yang berkaitan dengan sumber primer dan implementasinya seperti misalnya buku-buku yang

berkaitan dengan materi pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, hasil penelitian, hasil karya tulis dari kalangan hukum atau para sarjana hukum.

3). Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti artikel-artikel Koran dan majalah.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*) (Normatif)

Penelitian lapangan dilakukan guna mendapatkan data primer sebagai pendukung bagi analisis hasil penelitian yang berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, termasuk didalamnya dalam usaha mendapatkan data-data dalam hal perbandingan hukum dengan negara Singapura dan Amerika Serikat. Data tersebut diperoleh dengan melakukan wawancara

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

a. Studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undangan hasil penelitian, jurnal ilmiah, dan makalah seminar yang berhubungan

dengan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini dilakukan dengan telaah kepustakaan di perpustakaan, atau kajian bedah buku, atau korespondensi buku.

b. Studi lapangan, yaitu penelusuran kepustakan atau data sekunder melalui pencatatan, pengelolaan, proses pentabelan dll, penelusuran data primer, melalui pengamatan lapangan (observasi) dimana peneliti langsung sebagai observer sekaligus partisipan, wawancara atau studi kasus.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Dalam Kepustakaan yaitu dengan mempelajari dan memahami materi-materi bacaan berupa buku-buku yang berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, karangan ilmiah, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku

b. Dalam Lapangan, yaitu berupa daftar pertanyaan terstruktur kamera dan sebagainya

6. Analisis Data

Setelah seluruh data yang menunjang dalam penulisan ini terkumpul, maka dilakukan analisis secara yuridis kualitatif. Yuridis didasarkan pada asas-asas hukum serta norma-norma hukum yang bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif diartikan penelitian yang dilakukan memberikan uraian sistematis yang berhubungan dengan objek penelitian dalam bentuk uraian. Analisis yuridis kualitatif dilakukan untuk mengungkapkan kenyataan yang ada berdasarkan hasil penelitian yang berupa penjelasan-penjelasan secara kualitatif.[88] Aplikasi dai analisis data yang digunakan adalah dapat menggambarkan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Penelitian ini melakukan perbandingan hukum terkait dengan pertanggungjawaban hukum administrasi atas pengurusan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Perbandingan hukum dilakukan terhadap hukum positif di negara Belanda yang memiliki sistem hukum *sipil law*. Perbandingan hukum akan memfokuskan pada peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan

[88] Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum,* Diktat, Bandung, 2007, hlm. 7

pendaftaran tanah yang bersinergi dengan lembaga pertanahan di negara tersebut

7. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian, merupakan tempat diperolehnya data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, yaitu:

a. Perpustakaan:
   1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan yang beralamat di Jl. Sumatera No. 41, Kel. Babakan Ciamis, Kec. Sumur Bandung, Kota Bandung, Prov. Jawa Barat.
   2) Perpustakaan Pascasarjana Hukum Universitas Pasundan berlokasi di Kampus V UNPAS, Jalan Sumatera No. 41, Kel. Babakan Ciamis, Kec. Sumur Bandung, Kota Bandung, Prov. Jawa Barat.
   3) Sekretariat Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Kab. Bandung Barat yang beralamant di Awani Residence, Cluster Ambar Blok G No.5, Bandung Barat
   4) New York Public Library, The Stephen A. Schwarzman Building, 476 Fifth Avenue & 42nd Street, New York, Amerika Serikat

b. Lapangan:
   1) Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat (BPN KBB) beralamat di Jl. Raya Ciburuy-Padalarang No.334, Ciburuy, Kec. Padalarang, Kabupaten Bandung Barat, Jawa Barat

2) Pengadilan Tata Usaha Negara) Bandung terletak di Jalan Diponegoro No. 34, Citarum, Kecamatan Bandung Wetan, Kota Bandung, Jawa Barat

F. Originalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan peneliti memiliki originalistas dalam kajiannya, mengingat penelitian terdahulu tidak memfokuskan pada ketidakcocokan data lapangan ataupun data yuridis atas sebuah sertipikat dan perlindungan bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah dan masyarakat. penelitian terdahulu tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama dan Judul	Fokus Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Hal Yang Dapat Disadur
1	Antje M. Ma'moen, mahasiswa Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1993. "Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Untuk Mencapai Kepastian	Negara melalui BPN memikul tanggung jawab penuh (*positive system tendencies*) atas jaminan keabsahan sertipikat; setiap kecacatan data yuridis maupun fisik dari petugas BPN berimplikasi langsung pada lahirnya cacat administrasi negara.	Sama-sama meneliti mengenai tanggungjawab BPN	Penelitian Antje M. Ma'moen meneliti tanggungjawab BPN kepastian hukum subjek, objek, dan batas bidang tanah dalam sebuah sertifikat, sedangkan penelitian penulis mengkaji tanggungjawab BPN dan perlindungan hukum pada PPAT dan masyrakat	BPN harus bertanggungjawab penuh (*positive system tendencies*) atas ketidakcocokan data lapangan dan data yuridis dalam sebuah sertifikat.

	Hukum Hak Atas Tanah di Kota Madya Bandung"			atas ketidakcocokan data lapangan dan data yuridis dalam sebuah sertifikat. Dan menyarankan adanya asuransi pada sertipikat elektronik	
2	Rahardian Ayu Saputri, mahasiswa Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula), Semarang, 2019. "Rekonstruksi Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Berdasarkan Nilai Keadilan	Pertanggungjawaban kepala Kantor Pertanahan, dalam melaksanakan pemeliharaan data yuridis yang sudah terkumpul dan disajikan dikantornya yang direalisasikan dalam konsep SIP (Sistem Informasi Pertanahan) yang mengarah pada optimalisassi sistem pendaftaran tanah menjadi optimal	Sama-sama meneliti mengenai tanggungjawab BPN	Penelitian Rahardian Ayu Saputri meneliti tanggungjawab BPN sebagai pelaksanaan tugas atas pemeliharaan data yuridis yang sudah terkumpul dan disajikan dikantornya sebagai, sedangkan penelitian penulis mengkaji tanggungjawab BPN dan perlindungan hukum pada PPAT dan masyarakat atas ketidakcocokan data lapangan dan data yuridis dalam sebuah sertifikat. Dan menyarankan	Kewajiban BPN dalam pemeliharaan data yang mengarah pada pemutakhiran data, sehingga ketidakcocokan data lapangan dan data yuridis dalam sebuah sertifikat dapat terhindari

				adanya asuransi pada sertipikat elektronik	