

---

## KEPASTIAN HUKUM PENERBITAN SERTIPIKAT GANDA BAGI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN

Dewi anggraeni<sup>1</sup>, Dhody AR. Widjajaatmadja<sup>2</sup>, Zulkarnein Koto<sup>3</sup>

Universitas Jayabaya, Jakarta, Indonesia

Email: anggraeni.wie@gmail.com<sup>1</sup>, dhody\_notary@yahoo.com<sup>2</sup>, zul\_ptik@yahoo.co.id<sup>3</sup>

---

### Abstract

*This article discusses the issue of legal certainty regarding the issuance of multiple certificates for holders of land ownership rights by the Land Office. The purpose of this study is to analyze the legal problems that arise as a result of the issuance of multiple certificates by the relevant agencies and their implications for the legal certainty of land ownership rights holders. This study uses a normative legal approach by examining laws and regulations related to the issuance of land certificates and legal certainty. Data were analyzed through descriptive and comparative approaches to identify gaps between the prevailing norms and the practice of issuing multiple certificates. The results of the study show that the issuance of multiple certificates by the Land Office can lead to legal conflicts, uncertainty, and losses for the holders of land ownership rights. In conclusion, there is a need for policy reform and firm action to avoid the issuance of multiple certificates and to ensure legal certainty in land ownership. This article provides relevant insights for legal practitioners, relevant government agencies and land rights holders in understanding the complexity of the issue of issuing multiple certificates as well as the urgency to strengthen legal mechanisms capable of maintaining legal certainty in land ownership.*

**Keywords:** Order, Law, Land.

---

### Abstrak

Artikel ini membahas tentang isu kepastian hukum terkait penerbitan sertifikat ganda bagi pemegang hak milik atas tanah oleh Kantor Pertanahan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis masalah hukum yang muncul akibat penerbitan sertifikat ganda oleh instansi terkait serta implikasinya terhadap kepastian hukum pemegang hak milik tanah. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan mengkaji peraturan perundang-undangan terkait penerbitan sertifikat tanah dan kepastian hukum. Data dianalisis melalui pendekatan deskriptif dan komparatif untuk mengidentifikasi kesenjangan antara norma yang berlaku dan praktik penerbitan sertifikat ganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerbitan sertifikat ganda oleh Kantor Pertanahan dapat menimbulkan konflik hukum, ketidakpastian, dan kerugian bagi pemegang hak milik tanah. Kesimpulannya, perlunya reformasi kebijakan dan tindakan tegas untuk menghindari terbitnya sertifikat ganda serta memastikan kepastian hukum dalam kepemilikan tanah. Artikel ini memberikan wawasan yang relevan bagi praktisi hukum, lembaga pemerintah terkait, dan pemegang hak atas tanah dalam memahami kompleksitas isu penerbitan sertifikat ganda serta urgensi memperkuat mekanisme hukum yang mampu menjaga kepastian hukum dalam kepemilikan tanah.

**Kata Kunci:** Penertiban, Hukum, Tanah.

Corresponding Author; Dewi anggraeni  
E-mail: anggraeni.wie@gmail.com



## Pendahuluan

Lahirnya UUPA merupakan perwujudan suatu hukum agraria nasional yang mampu memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita-citakan tersebut. Mengingat sifat dan kedudukannya UUPA ini sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria nasional, maka UUPA ini memuat asas-asas serta soal-soal pokok masalah agraria. Dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih memerlukan berbagai undang-undang terkait adanya peraturan perundang-undangan lainnya (Santoso, 2005).

Sebagaimana diamanatkan UUPA dalam Pada 19 ayat (1), untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Chomzah, 2002).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diketahui bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subjek hak atas tanah (Soerodjo, 2003). Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuannya rumah susun dan hak-hak lainnya yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Salah satunya indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat geo-referensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan (Sutedi, 2007).

Sebagai bentuk pendelegasian kewenangan Negara dalam hal pertanahan, dibentuklah lembaga atau badan yang menangani pendaftaran tanah. Landasan dibentuknya Badan Pertanahan Nasional berasal dari Pasal 19 UUPA, dan akhirnya lahirlah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Lahirnya Peraturan Presiden ini berguna untuk mendukung efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi pertanahan. Kedudukannya dari Badan Pertanahan Nasional Mini merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah yang dikoordinasikan oleh Menteri yang mengurus pemerintahan dalam bidang agraria dan tata ruang, dan bertanggung jawab kepada Presiden (Sudjito & secara Massal, 1987).

Sistem pembuktian kepemilikannya tanah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 ony menjelaskan bahwa bukti kepemilikan hak atas tanah yang didaftarkan mendapat kekuatan dan kepastian hukum setelah diterbitkannya sertifikat sebagai tanda bukti hak. Sebagaimana bunyi kalimat dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bentuk kepemilikan yang telah diterbitkannya oleh Badan Pertanahan Nasional berupa Sertifikat tanah menjadi bukti kepemilikannya yang sah dan kuat jika kemungkinan adanya sengketa atau permasalahan yang menyangkut tanah tersebut bukan sebagai bukti yang mutlak (Syarief, 2014). Sertipikat memiliki bukti yang kuat dikarenakan hal-hal informasi yang termuat pada sebuah Sertifikat juga harus dapat diterima sebagai suatu keterangan yang dibenarkan sepanjang tidak adanya lalat pembuktian yang mampu membuktikan sebaliknya (Ismaya, 2011).

Faktanya, sampai saat ini dalam praktek permasalahan tanah di Indonesia masih diliputi berbagai macam persoalan, dimana tidak jarang terjadi terbit 2 (dua) atau lebih Sertifikat tanah di atas bidang tanah yang sama. Hal tersebut sebagaimana yang terjadi pada kasus yang terjadi pada Deli Tumailang selaku pemilik ya atas sebidang tanah yang terletak di Desa Teratai Kecamatan

Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 12 Tanggal 1 November 1997. Namun pada hari jumat tanggal 18 November 2016, Deli Tumailang mendapatkan informasi bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pohuwato pada tanggal 06 maret 2014 telah menerbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 00647 Tanggal 06 Maret 2014 atas nama Farida Rasyid, secara ganda menumpang pada sertifikat hak milik Nomor 12 milik Deli Tumailang (Aminuddin, 2022).

Hal yang sama juga terjadi a di Kota Semarang, yang terjadi pada Nyonya Anik Rahmawati, sebagai Penggugat selaku pemilik sebidang tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 1520/Ngesrep seluas 9.157 M2, dan juga memiliki sebidang tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 1576/Ngesrep seluas 5.077 M2, keduanya terletak di Kelurahan Ngesrep, Kecamatan Banyumanik Kota Semarang, tercatat atas nama Anik Rahmawati dan diperoleh berdasarkan Akta Jual Beli. Namun Penggugat menemukan bahwa PT. Sunindo Property Jaya juga memiliki Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 165/Ngesrep dengan luas 75.304 M2 dan juga Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 360/Ngesrep seluas 7.098 M2, dimana keduanya terletak di Kelurahan Ngesrep, Kecamatan Banyumanik, Kota Semarang, dan terletak pada bidang yang sama (Ariansyah & Anggriani, 2022).

Selain itu hal serupa juga terjadi pada H Agus Salim selaku Penggugat pemilik tanah seluas 20.410 m2 yang berlokasi di Blok Sodong, Desa Sukajaya, Kecamatan Jonggol, Kabupaten Bogor, Jawa Barat. Penggugat membeli tanah tersebut dari Yogiharjo pada tahun 1995. Penggugat mengetahui bahwa terjadi tumpah tindih terhadap sertifikat hak milik atas tanah milik Penggugat pada tanggal 13 Juli 2016 ketika Penggugat ingin menjual tanah miliknya. Penggugat mengetahui terjadinya tumpang tindih sertifikat hak milik Nomor 87 Sukajaya atas nama Syahril Sandung dan Nomor 86/Sukajaya atas nama H Max Bongsar Hernayadi yang diterbitkan pada tahun 2002.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa Adanya Pertanahan Nasional masih lemah dalam memberikan pelayanan publik, khususnya pendaftaran hak atas tanah. Adanya sistem pendaftaran tanah ternyata belum sepenuhnya menjamin kepastian hak pemegang sertifikat hak atas tanah, karena kasus-kasus sengketa tanah juga dapat terjadi pada objek tanah yang telah bersertifikat. Diantaranya, ditandai dengan munculnya kasus-kasus sertifikat ganda yang masih menjadi tidak pasti dalam sistem administrasi pertanahan.

Guna menjamin keasliannya penelitian ini, maka penulis akan memaparkan sejumlah hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu mengenai topik yang sama atau hampir sama namun objeknya berbeda. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu, antara lain adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Dyah Sulistyowati (Universitas Diponegoro Semarang. 2012) dengan judul “Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda Di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tembalang”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai sengketa tanah pidana dimana tergugat merupakan pihak yang memiliki sebidang tanah dari warisan almarhum suaminya yang telah meninggal dunia dan dialihkan kepada pihak ketiga sementara di atas tanah yang dialihkan tersebut telah berdirinya tanah milik kepunyaan orang lain (Dyah, 2012).

2. Penelitian yang dilakukan oleh Elisabet Lumbanraja (Universitas Indonesia, 2010) dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Ganda Di Kabupaten Minahasa Utara (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor:227 K/TUN/2010)”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertifikat ganda dan terhadap pihak ketiga yang telah melakukan perbuatan hukum atas sertifikat (Lumbanraja, 2010).

3. Penelitian yang dilakukan oleh Abdul Haris Fadillah Nasution (Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2021) dengan judul “Akibat Hukum Terjadinya Sertifikat Ganda Dari Sisi Hukum Perdata (Studi Atas Putusan MA RI No. 52 K/Tun/2007)”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah tentunya memiliki akibat hukum jika dilihat dari konteks Hukum Perdata, misalnya dalam Putusannya MA RI No. 52 K/TUN/2007, yang dilatarbelakangi dengan persoalan jual beli tanah yang ternyata memiliki sertifikat ganda (FADILLAH NASUTION, 2021).

4. Penelitian yang dilakukan oleh Kuswanto (Universitas Unissula, Semarang, 2017) dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kasus Tumpang Tindih Kepemilikannya Atas Sebidang Tanah Di Badan Pertanahan Nasional/ATR Kabupaten Kudus”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap para pemegang hak atas tanah bilamana terjadi tumpang tindih kepemilikannya sebidang tanah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, beberapa Pasal 19 ayat (2) huruf c, dan Pasal 23 ayat (2), juga Pasal 32 ayat (2) serta Pasal 38 ayat (2) UUPA (Kus & Khisni, 2017).

5. Penelitian yang dilakukan oleh Nur Yussofiyani Drani Putri (Universitas Sriwijaya, 2021) Tesis dengan Judul “Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah Sebenarnya Terhadap Penerbitan Sertipikat Ganda”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa peran Notaris dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah sebaiknya turunya langsung mengecek keadaan tanah yang akan di diterbitkan sertifikatnya dengan didampingi pihak yang berwenang yaitu Badan Pertanahan Nasional serta mendapatkan izin dari perangkat desa setempat dimana lokasi tanah tersebut berada (Rishliani, 2022).

Merujuk pada penelitian terdahulu serta permasalahan di atas terkait sistem pendaftaran tanah ternyata belum sepenuhnya menjamin kepastian hak pemegang sertifikat hak atas tanah, karena kasus-kasus sengketa tanah juga dapat terjadi a pada objek tanah yang telah bersertifikat berupa adanya sertifikat ganda, maka munculnya dorongan yang kuat bagi penulis untuk mengangkat judul **“KEPASTIAN HUKUM PENERBITAN SERTIFIKAT GANDA BAGI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN”**

Menurut Jan Michiel Otto kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan-peraturan umum atau kaedah-kaedah yang berlaku umum, supaya terciptanya suasana yang aman dan tentram di dalam masyarakat. Kepastian hukum dapat dicapai apabila situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (accessible);
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat tersebut;
- 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-waktu mereka menyelesaikan sengketa;
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan;

Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu, selain itu hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum (rechtszekerheid) dalam pergaulan manusia dan hukum menjamin kepada semua pihak yang satu terhadap pihak yang lain.

### **Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yang berarti bahwa penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder saja. Penelitian ini disebut juga penelitian hukum kepustakaan.

Terhadap permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (statute approach) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.
- b. Pendekatan kasus (case approach) yaitu pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan.
- c. Pendekatan konseptual (conceptual approach) yaitu pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya.
- d. Pendekatan analitis (analytical approach) yaitu analisis terhadap bahan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional.

### **Hasil dan Pembahasan**

Hak atas tanah dibuktikan dengan sertifikat kepemilikan hak atas tanah yang menjadi alat bukti otentik, untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak yang mengacu pada ketentuan Pasal 32 Ayat (1) PP 24 Tahun 1997. Proses penerbitan sertifikat tanah tersebut melalui Notaris/PPAT kemudian diteruskan ke kantor pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional (BPN) agar dibuatkan sertifikat tanah sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat.

Sertipikat hak atas tanah sebagai produk akhir dalam pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh hukum yakni Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengikat bagi para pejabat Badan Pertanahan Nasional untuk menerbitkan sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemilikan tanah. Mengikat di sini adalah mewajibkan pejabat Badan Pertanahan Nasional, Apabila terjadi kekeliruan atau kesalahan menerbitkan sertipikat, maka Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memerintahkan dan mewajibkan pejabat Badan Pertanahan Nasional tersebut untuk memperbaikinya.

Mencermati masalah banyaknya gugatan sertifikat yang diterbitkannya dengan cara melanggar hukum atau bertentangan dengan hukum atau tidak berdasarkan hukum, serta merugikan pemilik tanah yang sebenarnya, maka pengadilan adalah jalan terakhir untuk meminta hak atas tanahnya dikembalikan kepada pemilik ya tanah yang sebenarnya. Oleh karena itu, untuk menyelesaikan sengketa hukum di pengadilan, hakim harus dapat mendeterminasikan dengan baik berdasarkan gugatan dan jawaban para pihak yang berperkara.

Permasalahan pertanahan yang sering terjadi sehingga berujung ke pengadilan biasanya sama-sama mengklaim dan para pihak memiliki bukti kepemilikannya dalam bentuk sertifikat. Pada dasarnya konflik pertanahan dapat terjadi bukan hanya karena tidak adanya bukti kepemilikannya sertifikat tanah saja, akan tetapi tanah yang sudah bersertifikat pun sangat rentan dengan konflik, dalam artian dalem satu objek tanah ada dua status hak atas tanah pada sebagian dari luas tanahnya yang ada dan masing-masing pihak mengklaim sebagai pemiliknya sehingga terkadang timbullah adanya sertifikat ganda (overlapping).

Terbitnya sertifikat ganda tentunya tidak lepas dari tindakan pemohon dalam mengajukan data-data tanah ke Pejabat Pembuat Akta Tanah maupun permohonan dari pihak yang berbeda diajukan langsung ke Badan Pertanahan Nasional sehingga terjadi kesalahan, atau juga terjadi ketidacermatan dalam melakukan bukti fisik maupun data yuridis yang dimohonkan pada proses pengajuan maupun penerbitan sertipikat. Faktanya, sampai saat ini dalam praktek permasalahan

tanah di Indonesia masih diliputi berbagai macam persoalan, dimana tidak jarang terjadinya terbit 2 (dua) atau lebih Sertifikat tanah di atas bidang tanah yang sama.

Hal tersebut sebagaimana yang terjadi pada kasus yang terjadi pada Deli Tumailang selaku pemilik ya atas sebidang tanah yang terletak di Desa Teratai Kecamatan Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 12 Tanggal 1 November 1997. Namun pada hari jumat tanggal 18 November 2016, Deli Tumailang mendapatkan informasi bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pohuwato pada tanggal 06 maret 2014 telah menerbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 00647 Tanggal 06 Maret 2014 atas nama Farida Rasyid, secara ganda menumpang pada sertifikat hak milik Nomor 12 milik Feli Tumailang.

Hal yang sama juga terjadi a di Kota Semarang, yang terjadi pada Nyonya Anik Rahmawati, sebagai Penggugat selaku pemilik sebidang tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 1520/Ngesrep seluas 9.157 M2, dan juga pemilik sebidang tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 1576/Ngesrep seluas 5.077 M2, keduanya terletak di Kelurahan Ngesrep, Kecamatan Banyumanik Kota Semarang, tercatat atas nama Anik Rahmawati dan diperoleh berdasarkan Akta Jual Beli. Namun Penggugat menemukan bahwa PT. Sunindo Property Jaya juga memiliki Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 165/Ngesrep dengan luas 75.304 M2 dan juga Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 360/Ngesrep seluas 7.098 M2, dimana keduanya terletak di Kelurahan Ngesrep, Kecamatan Banyumanik, Kota Semarang, dan terletak pada bidang yang sama.

Selain itu hal serupa juga terjadi pada H Agus Salim selaku Penggugat pemilik tanah seluas 20.410 M2 yang berlokasi di Blok Sodong, Desa Sukajaya, Kecamatan Jonggol, Kabupaten Bogor, Jawa Barat. Penggugat membeli tanah tersebut dari Yogi Harjo pada tahun 1995. Penggugat mengetahui bahwa terjadi tumpah tindih terhadap sertifikat hak milik atas tanah milik Penggugat pada tanggal 13 Juli 2016 ketika Penggugat ingin menjual tanah miliknya. Penggugat mengetahui terjadinya tumpang tindih sertifikat hak milik Nomor 87 Sukajaya atas nama Syahril Sandung dan Nomor 86/Sukajaya atas nama H Mas Bongsar Hernayadi yang diterbitkan pada tahun 2002.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa Adanya Pertanahan Nasional masih lemah dalam memberikan pelayanan publik, khususnya pendaftaran hak atas tanah sehingga menimbulkan terjadinya penerbitan sertifikat ganda bagi pemegang hak milik atas tanah, untuk itu perlu adanya tanggung jawab dari kantor pertanahan atas penerbitan sertifikat ganda bagi pemegang hak milik atas tanah.

Jika penulis kaitkan dengan Teori Tanggung Jawab Hukum Menurut Hans Kelsen dimana dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.

Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpamu maksud jahat, akibat yang membahayakan. Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;

d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Sebagaimana diketahui bahwa Badan Pertanahan Nasional bertugas untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang meliputi Pengaturan Penggunaan, Penguasaan, Pemilikan dan Pengelolaan Tanah (P4T), penguasaan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan, sehingga Badan Pertanahan Nasional sangat berperan aktif dalam mewujudkan penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan melaksanakan fungsinya di bidang pertanahan sebagai lembaga non Departemen pembantu Presiden.

Seiring dengan keberadaan pemerintah selaku wakil dari badan hukum dan wakil dari jabatan, yang tari dua kedudukan hukum ini akan munculnya dua bentuk perbuatan hukum yaitu perbuatan hukum perdata dan perbuatan hukum publik, suatu perbuatan yang diatur dan tunduk pada ketentuannya hukum perdata, dan perbuatan hukum publik, suatu perbuatan yang diatur dan tunduk pada ketentuannya hukum publik. Karena adanya dua jenis perbuatan pemerintah ini, pertanggungjawaban yang dipikul oleh pemerintah ada 2 jenis, yakni pertanggungjawabannya perdata dan publik. Mengenai pertanggungjawaban perdata, kepada pemerintah akan diterapkannya ketentuan pertanggungjawabannya yang terdapat pada hukum perdata. Dalam hukum perdata ketentuan mengenai pertanggungjawabannya subyek hukum ini, termasuk pemerintah dalam kapasitasnya selaku wakil dari badan hukum, terdapat pada Pasal 1365, 1366, 1367 KUHPperdata. Berdasarkan ketentuan tersebut pemerintah dibebani tanggung jawab yang sama sebagaimana seorang atau badan hukum perdata pada umumnya.

Dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan, yang secara yuridis dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip "there is no authority without responsibility". Pemberian wewenang tertentu untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu, menimbulkan pertanggungjawaban atas penggunaan wewenang tersebut. A.D. Belinfante sebagaimana dikutip F Marbun mengatakan tidak seorangpun dapat melaksanakan kewenangannya tanpa memikul kewajiban tanggung jawab atau tanpa adanya pelaksanaan pengawasan.

Menurut Suwoto, dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaannya harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Suwoto juga menyebutkan bahwa pengertian tanggung jawab mengandung dua aspek, yang pertama yaitu aspek internal, dan yang kedua yaitu aspek eksternal. Aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan dalam aspek eksternal pertanggungjawabannya terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan tersebut menimbulkan suatu cerita atau kerugian. Pertanggungjawaban hukum terhadap pihak ketiga sebagai akibat penggunaan kewenangan itu ditempuh melalui peradilan. Dalam proses peradilan, Hakim berwenang memeriksa dan menguji apakah penggunaan kewenangan itu membawa kerugian atau tidak bagi pihak lain. Bila ternyata dalam proses peradilan bahwa penggunaan kewenangan oleh pejabat itu menimbulkan kerugian, maka hakim melalui putusannya berwenang membebaskan tanggung jawab pada pejabat yang bersangkutan.

Pada ketentuan pengaturan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan kelalaian Pejabat Badan Pertanahan Nasional, hanya mengatur mengenai sanksi administrasi saja. Sanksi administrasi ini menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administrasi Kepada Pejabat Pemerintah diatur dalam Pasal 9 yaitu dibagi menjadi ke dalam 3 bentuk, yaitu:

1. Sanksi Administrasi Ringan, berupa:

- a. Teguran lisan;
  - b. Teguran tertius;
  - c. Penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.
2. Sanksi Administratif sedang, berupa:
- a. Pembayaran uang paksa dan/ganti rugi;
  - b. Pemberitahuan sementara dengan memperoleh hak-hak atau jabatan;
  - c. Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak hak jabatan.
3. Sanksi Administratif berat, berupa:
- a. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
  - b. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa;
  - c. Pemberitahuan tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

Dalam Negara hukum, segala sesuatu yang dilakukan pemerintah sebagai organisasi yang menjalankan suatu Negara adalah harus didasarkan pada landasan hukum yang jelas. Hal ini tentunya bertujuan agar pemerintah dalam menjalankan Negara tidak keluar dari koridor hukum yang berlaku, sehingga tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Suatu kebijakan dan keputusan-keputusan yang merupakan bentuk dari tindakan hukum pemerintah mempunyai risiko dibatalkan oleh pengadilan, maka dari itu segala kewenangan pemerintah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi suatu petunjuk atau acuan dan juga jaminan bagi organ pemerintah sebagai alat pelengkap Negara dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa setiap tindakan hukum pemerintah dilaksanakan berdasarkan wewenang yang sah dan juga menghasilkan suatu tanggung jawab dari adanya wewenang tersebut.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah merupakan suatu kewajiban bagi perangkat Badan Pertanahan Nasional, terutama dalam hal menjalankan pelayanan publik bagi masyarakat, sehingga dengan adanya kewajiban tersebut memunculkan tanggung jawab akibat dilaksanakannya suatu perbuatan hukum.

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang termasuk urusan pada bidang Pertanahan. Dalam hukum Administrasi, dikenal 3 (tiga) sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Pemberian wewenang tertentu untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu, menimbulkan pertanggungjawaban atas penggunaan wewenang tersebut. A.D. Belinfante mengatakan tidak seorangpun dapat melaksanakan kewenangannya tanpa memikul kewajiban tanggung jawab atau tanpa adanya pelaksanaan pengawasan.

Tanggung jawab pejabat atau organ pemerintah yang menjalankan pemerintahannya tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki oleh pejabat atau organ pemerintah tersebut, dimana tiap-tiap sumber kewenangan menimbulkan tanggung jawab yang beda pula. Sumber kewenangan atribusi yang diperoleh secara atribusi, tanggung jawab yang dihasilkan yaitu tanggung jawab ekstern dan tanggung jawab intern, adalah sebagai akibat digunakannya kewenangan tersebut berada pada pihak yang menerima atribusi atau disebut atributaris.

Kewenangan yang diperoleh secara delegasi maka tanggung jawab yang ditimbulkannya adalah tanggung jawab ekstern maupun tanggung jawab jabatan beralih kepada penerima delegasi (delegataris), hal ini karena pada kewenangan delegasi terjadinya pergeseran kewenangan dari pemberi delegasi (delegans) kepada penerima delegasi (delegataris).

Sedangkan kewenangan yang diperoleh secara mandat, tanggungjawab yang ditimbulkan baik tanggung jawab jabatan ataupun tanggung jawab ekstern berada pada pemberi mandat, hal ini dikarenakan dalam kewenangan yang diperoleh secara mandat tidak terdapat pergeseran kompetensi, sehingga pertanggungjawaban yang dimiliki hanya tanggung jawab internal, yaitu

tanggung jawab atasan (pemberi mandat) yang diberikan kepada bawahan (penerima mandat). Namun apabila suatu tindakan atau keputusan pemerintah dibuat oleh pejabat yang tidak memiliki kewenangan untuk itu, maka mengakibatkan tindakan pejabat atau Keputusan Tata Usaha Negara tersebut batal demi hukum.

Sertifikat Hak atas Tanah merupakan bentuk Keputusan Tata Usaha Negara jika dilihat dari ketentuan pasal 1 angka y 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juncto Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 juntos Undang Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9, yang mana Pasal 1 angka y 3 menjadi Pasal 1 angka 9 dalam Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009, ditegaskan bahwa unsur dari Keputusan Tata Usaha Negara yaitu:

- a. Suatu penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkannya oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara
- c. Berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat konkret, individual, dan final;
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan dalam penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah tersebut dapat dilihat dari wewenang yang dimiliki oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak serta pemberian hak diatas hak pengelolaannya (Pemberian Hak Atas Tanah). Hak atas tanah adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai (Hak Atas Tanah). Kewenangannya Pemberian Hak Atas Tanah diberikan kepadanya (i) kepala Kantor Pertanahan, (ii) kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, (iii) kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Selain itu kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap pembatalan hak atas tanah ini juga dibebankan kepada Kepala Kantor Pertanahan sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yaitu permohonan pembatalan dengan adanya cacat hukum administrasi dapat diajukan oleh pihak yang berkepentingan yaitu pemilik hak atas tanah dengan mengajukan permohonan tertulis yang diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Ketentuan ini sejalan dengan pendapat Philadelphus M. Hadjon, dalam teorinya dikatakan bahwa cara memperoleh suatu wewenang dapat melalui delegasi. Kewenangannya yang dimiliki Kepala Kantor Pertanahan merupakan kewenangan yang diperoleh secara delegasi, maka penerbitan hak atas tanah terjadi sebagai pelimpahan kewenangan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kepala Kantor Pertanahan, sehingga tanggungjawab dan tanggungugat dibebankan kepada penerima delegasi yaitu Kepala Kantor Pertanahan.

Suatu tanggung jawab pemerintah ada dikarenakan adanya keberatan, gugatan, judicial review, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat dan badan hukum atas perbuatan pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, baik melalui pengadilan atau diluar pengadilan dalam rangka menuntut berupa: Pembayarannya sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan, dsb); menerbitkan atau membatalkan/mencabut suatu keputusan atau peraturan, tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya.

Menurut Suwoto, dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu setiap pemberian kekuasaannya harus

sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Suwoto juga menyebutkan bahwa pengertian tanggung jawab mengandung 2 aspek, yang pertama yaitu aspek internal, dan yang kedua yaitu aspek eksternal. Aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan dalam aspek eksternal pertanggungjawabannya terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan tersebut menimbulkan suatu cerita atau kerugian. Pertanggungjawaban hukum terhadap pihak ketiga sebagai akibat penggunaan kewenangan itu ditempuh melalui peradilan. Dalam proses peradilan, Hakim berwenang memeriksa dan menguji apakah penggunaan kewenangan itu membawa kerugian atau tidak bagi pihak lain. Bila ternyata dalam proses peradilan bahwa penggunaan kewenangan oleh pejabat itu menimbulkan kerugian, maka hakim melalui putusannya berwenang membebaskan tanggung jawab pada pejabat yang bersangkutan.

Tanggung jawab dalam lapangan hukum publik meliputi tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab jabatan. Tanggung jawab pribadi disebut dengan istilah maladministrasi, yaitu dimana tanggung jawab ony timbul karena adanya kesalahan pribadi yang dilakukan oleh seorang pejabat ataupun organ pemerintahan dalam menjalankan suatu pelayanan publik (public service), yang dilakukan secara kurang hati-hati atau secara lalai sehingga menyebabkan timbulnya suatu kerugian bagi individu ataupun suatu badan hukum tertentu. Jadi dalam hal tanggung jawab pribadi ony tidak dilihat dari sumber kewenangan yang dimiliki oleh perangkat atau pejabat pemerintah, baik yang dilimpahkan dari kewenangan atribusi, delegasi maupun mandat. Sehingga apabila terjadi maladministrasi atau kesalahan secara pribadi untuk memberikan pelayanan kepada publik, yang bertanggung jawab adalah pribadi dari pejabat atau organ pemerintah yang bersangkutan. Dalam tanggung jawab pribadi tidak dikenal dengan adanya asas yang menyatakan bahwa atasan bertanggung jawab atas perbuatan bawahannya.

F.R Bothlingk berpendapat bahwa pejabat atau wakil tu bertanggung jawab sepenuhnya, ketika Ia menyalahgunakan situasi dengan melakukan tindakan amoralnya sendiri terhadap pihak ketiga bilamana Ia telah bertindak secara moril sangat tercela atau dengan itikad buruk atau dengan sangat ceroboh atau lalai yakni melakukan tindakan maladministrasi.

Sedangkan tanggung jawab jabatan merupakan tanggung jawab yang timbul akibat tindakan atau perbuatan hukum pemerintah, dimana tanggung jawab terhadap hal tersebut didasarkan adanya asas legalitas. Hal ini memiliki arti bahwa setiap tindakan pejabat atau organ pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang sah, dalam prosedur tertentu dan sesuai dengan tujuan ingin dicapai. Sehingga setiap tindakan pemerintah haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta prinsip umum pemerintah yang baik. Setiap tindakan atau keputusan yang dikeluarkannya oleh pejabat atau organ pemerintah dianggap sah sampai terdapat keputusan pencabutan atau putusan pembatalan oleh lembaga peradilan. Sehingga tanggung jawab jabatan dapat digugat oleh pihak yang dirugikan melalui gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki dan dilekati wewenang yaitu jabatan. Logemann berpendapat bahwa berdasarkan Hukum Tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum.

Selanjutnya tanggung jawab terhadap jabatan dapat diketahui dengan melihat sisik legalitas tindakan pejabat yang harus sesuai dengan prosedur tertentu, maksud dari prosedur yakni bahwa tindakan pemerintah haruslah berdasarkan pada asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Legalitas substansi dan tindakan pejabat menyebabkan setiap tindakan pejabat harus sesuai dengan tujuan yang sebelumnya telah ditentukan, apabila legalitas substansial tidak terpenuhi atau tindakan pejabat yang didasari suatu kewenangan yang tidak sesuai dengan tujuannya menyebabkan terjadinya suatu penyalahgunaan kewenangan. Menurut Praktek "Conseil d'Etat" di Perancis, tindakan seperti ini disebut dengan "detournement de pouvoir". Hal

ini berarti tanggung jawab yang ditimbulkannya tidak hanya tanggung jawab jabatan, tetapi dapat berupa tanggung jawab pribadi karena terdapat penyalahgunaan wewenang ataupun kesewenang-wenangan.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat dikatakan bahwa kewenangan yang dimiliki Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional adalah kewenangan yang diperoleh secara subdelegasi, maka penerbitan Keputusan Pembatalan sertipikat Hak Milik Atas Tanah terjadi sebagian pelimpahan kewenangan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada subdelegasi Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, sehingga tanggungjawab dan tanggungugat dibebankan pada subdelegasi yaitu Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Tanggung Jawab bagi Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang dilihat secara teoritis menurut Hukum Administrasi Negara jika dilihat dari tanggung jawab jabatan baik berupa tanggung jawab perdata maupun tanggung jawab administrasi dibebankan kepada penerima subdelegasi yakni Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, karena dalam hal pelimpahan kewenangan sub delegasi yang secara mutatis mutandis akan berlaku ketentuan dalam kewenangan delegasi sehingga orang atau pejabat pemerintah yang menerima subdelegasi yakni sebagian pelimpahan kewenangan dari delegataris dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Sedangkan jika dilihat dari tanggung jawab pribadi terhadap Penerbitan Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas tanah. Apabila penggunaan kewenangan tersebut melanggar peraturan Perundang-Undangan atau dengan kata lain telah terjadi maladministrasi, maka yang bertanggung jawab atas hal tersebut adalah diri pribadi dari pejabat yang bersangkutan yakni aparatur Badan Pertanahan Nasional yang terbukti secara hukum telah melakukan tindakan maladministrasi dalam melakukan Penerbitan Keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah, dikarenakan dalam tanggung jawab pribadi tidak dikenal pula asas “Superior Respondeat” (atasan bertanggung jawab atas perbuatan bawahan). Sehingga tanggung jawab pribadi atas penerbitan Keputusan pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah dapat pula berupa tanggung jawab administrasi, perdata dan pidana, hal tersebut sebagaimana yang terjadi pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 08/G/2017/PTUN.Mdo, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 67/G/2017/PTUN.SMG and Putusan Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 392/K/TUN/2017.

Dengan demikian, tanggung jawab pribadi atas penerbitan Keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah bukanya hanya sebatas tanggung jawab administrasi saja melainkan juga mencakup tanggung jawab secara perdata. Hal ini mengingat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai sanksi yang dapat diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan hanya mencakup sanksi administrasi yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, bahwa:

“Kepala Kantor Pertanahan yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan dalam peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Selain itu diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan hanya diatur mengenai sanksi administratif yakin di dalam Pasal 80 ayat (3) yang menyatakan:

“Kesalahan dalam proses penanganan kasus pertanahan akibat kelalaian pegawai atau Pejabat Badan Pertanahan Nasional merupakan pelanggaran administrasi yang dapat dikenakan sanksi administrasi”.

Berdasarkan uraian tersebut, terkait dengan sanksi perdata, apabila dikaitkan dengan teori pertanggungjawabannya hukum menurut Hans Kelsen, tanggung jawab dapat diberikan ketika

seseorang melakukan suatu tindakan secara melawan hukum, dan seseorang menerima sanksi dikarenakan akibat dari perbuatan seseorang untuk mempertanggungjawabkan segala tindakannya yang dapat merugikan orang lain akibat dari perbuatannya.

Hal ini berguna untuk membuat hukum sebagai jaminan dan kepastian hukum agar tidak timbulnya sengketa akibat dari kelalaian, ketidakcermatan, dan kesengajaan Pejabat Pertanahan Nasional dalam menerbitkan surat keputusan berupa sertipkat hak milik ganda. Sebagaimana teori kepastian hukum menurut Jan Michael Otto yang menyatakan bahwa kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan-peraturan umum atau kaedah-kaedah yang berlaku umum, supaya tercipta suasana yang aman dan tentram di dalam masyarakat.

Jaminan hukum dan kepastian hukum hak kepemilikannya atas tanah yang berupa sertifikat belum bisa memberi rasa aman bagi masyarakat pada umumnya di Indonesia, sengketa kepemilikannya hak milik terjadi karena terbitnya sertifikat ganda dan dengan terbitnya sertifikat ganda ini masyarakat kurang percaya dan menimbulkan kesan betapa lalat bukti berupa sertifikat belum menjamin kuatnya hak seseorang atas tanah, hal ini juga membuktikan bahwa surat hak milik berupa sertifikat dan pendaftaran tanah belum bisa memberikan solusi terhadap sengketa tanah yang ada saat ini. Pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengatur akan adanya jaminan kepastian hukum dengan tujuan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berupa sertifikat khususnya pasal 19 UUPA, hal ini juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberi kepastian hukum dan memberi perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) banyak mengalami kesalahan prosedur pendaftaran hak atas tanah, sehingga terbitnya dua surat tanah atau sertifikat ganda dan hal inilah yang mengakibatkan sengketa hak milik terjadi saat ini di Indonesia dan sampai saat ini kasus sengketa tanah dengan terbitnya sertifikat ganda belum bisa terselesaikan.

Praktik pertanggungjawabannya pidana sangat erat kaitannya dengan perbuatan sengaja (dolus), dan/atau karena kelalaian (culpa), pembuktian dalam adanya kesengajaan atau kelalaian harus dibuktikan dengan data-data yang ada, misalnya tentang pembuatan data-data fisik maupun data yuridis dalam pendaftaran tanah, dicurigai adanya kesalahan terhadap penentuan tugu batas/patok yang memenuhi syarat teknis sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan kasus kelalaian dari pejabat yaitu adanya pelanggaran pidana dalam hukum pertanahan dalam pembuatan data fisik dan data yuridis yang dilakukan oleh beberapa pihak terkait seperti Kepala Kantor Pertanahan, camat, dan orang yang memohon hak, di dalam KUHP ditemukan ketentuan untuk menjaring pelaku tindak pidana di bidang pendaftaran tanah antara lain dengan menggunakan Pasal 423, Pasal 424 ayat (1) KUHP dan Pasal 55 KUHP tentang Penyertaan (deelneming). Artinya dalam ketiga pasal tersebut adalah seorang pejabat yang bermaksud untuk menguntungkan diri sendiri bersama orang lain yang ikut serta dalam membantu melalaikan tugas dan wewenang pejabat dalam menggunakan kekuasaannya melakukan suatu peristiwa tindak pidana. Kasus data fisik yang tidak sesuai menurut keadaan yang sebenarnya di lapangan diduga adanya indikasi kelalaian dari aparat yang membuat batas atau patokannya dalam buku tanah yang bersangkutan, sehingga perlu diteliti kembali kemudian apakah perbuatan tersebut kemudian telah digantikan dengan patokan lain yang tidak sesuai dengan ukuran semula. Perbuatannya yang dimaksud ialah indikasi kerusakan barang yang dapat diancam dengan Pasal 406 dan pasal 407 ayat (1) KUHP.

Berhubungan dengan kasus kelalaian dari pejabat pertanahan sebagaimana yang terjadi pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor Se 08/G/2017/PTUN.Mdo, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 67/G/2017/PTUN.SMG adanya Putusan Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 392/K/TUN/2017. Dimana pejabat pertanahan lalai dalam pembuatan data

fisik dan data yuridis yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, maka seharusnya mendasarkan pada adanya unsur melawan hukum materil. Unsur perbuatan melawan hukum dapat ditafsirkan sebagai sesuatu yang melanggar hukum dari yang melakukan perbuatan itu, bertentangan dengan kewajiban hukum dari yang melakukan perbuatan itu mengenai barang orang lain serta merugikan orang lain. Dengan demikian, dalam hal tanggung jawab perdata bagi kepala kantor pertanahan yang terbukti melakukan kesengajaan atau ketidackermatan dalam menerbitkan sertifikat ganda dapat merujuk kepada ketentuan dalam dalam Pasal 1365 KUHPperdata dan 1366 KUHPperdata, disebutkan bahwa:

Pasal 1365 KUHPperdata:

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan kerugiannya itu, mengganti kerugian tersebut.”

Pasal 1366 KUHPperdata

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.”

Sesuai dengan ketentuan tersebut, dapat diterapkannya Pasal 1365 KUHPperdata dan 1366 KUHPperdata kepada kepala Kantor Pertanahan akibat ketidaktelitian dan ketidackermatan dalam melakukan dan memeriksa data fisik dan data yuridis (Siahaan et al., 2009). Hal ini berguna untuk mempertegas mengenai sanksi yang dapat dibebankan kepada kepala kantor pertanahan atas tindakannya yang merugikan pihak yang haknya telah dilanggar.

Peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah secara khusus tidak mengatur mengenai sanksi perdata. Dengan dibebankannya sanksi perdata yaitu berupa ganti rugi akibat diterbitkannya sertifikat ganda yang dikeluarkannya oleh kepala Kantor Pertanahan diharapkan dapat meminimalisir terjadinya sertifikat ganda di kemudian hari. Hal ini dikarenakan sanksi yang diberikan kepada kepala kantor pertanahan yang melakukan perbuatan melawan hukum secara khusus dapat dikenakan sanksi dalam bentuk tanggung jawab perdata yang diakibatkan timbulnya kerugian secara matrik bagi pemegang hak sertifikat yang dirugikan atas terbitnya sertifikat ganda tersebut. Sehingga dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 08/G/2017/PTUN.Mdo, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 67/G/2017/PTUN.SMG adanya Putusan Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 392/K/TUN/2017, Kepala Kantor Pertanahan hanya diberikannya sanksi administratif berupa pencabutan sertifikat dan pembatalan sertifikat serta pemberian ganti kerugian berupa pembayaran segala biaya yang timbul dalam perkara tersebut.

Mengingat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dikenal dengan asas le specialis derogate le generalis dimana terdapat pengaturan yang menjelaskan bahwa terdapat hukum khusus yang mengatur lebih lanjut. Bila dikaitkan dalam pembahasan ini maka seharusnya hukum khusus yakni dalam peraturan perundang-undangan mengenai hukum yang mengatur pertanahan perlu dibuatnya sanksi yang lebih tegas mengenai tanggung jawab perdata yaitu bagi pejabat pertanahan yang melakukan kesalahan dan kesengajaan perlu diterapkan bentuk tanggung jawab ganti rugi sesuai dengan kerugian yang diderita oleh pihak yang dirugikan. Oleh sebab itu maka perlu pengaturan yang lebih tegas terhadap sanksi bagi pejabat pertanahan yang melakukan kesalahan baik karena kelalaian maupun kesengajaan.

Dalam hal ini sanksi yang diberikan bukanya hanya sebatas pada sanksi administrasi saja, yaitu sesuai dengan Pasal 63 PP NO. 24 Tahun 1997 Jo. Pasal 80 (3) Perkaban Pri No. 3 Tahun 2011, melainkan pula dapat diterapkannya bagi kepala kantor pertanahan untuk dikenakan sanksi perdata yaitu bentuk ganti rugi senilai tanah tersebut, hal ini berguna agar kepala kantor pertanahan akan selalu lebih berhati-hati lagi dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah.

Mengingat sanksi yang diberikan dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan pertanahan hanya sebatas pada sanksi administratif bagi Kepala Kantor Pertanahan yaitu berupa pemberhentian dari jabatan, dan tidak adanya bentuk beban tanggung jawab perdata atas tindakan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang mengakibatkan timbulnya sertifikat ganda.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat diketahui bahwa tanggung jawab Kantor Pertanahan atas penerbitan sertifikat ganda bagi pemegang hak milik atas tanah yaitu bertanggung jawab secara mutlak atas diterbitkannya sertifikat ganda sebagai akibat dari kelalaian atau tidak sengaja karena ketidakcermatan maupun dilakukan dengan sengaja oleh kantor pertanahan. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan Kantor Pertanahan bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai permasalahan hukum/sengketa tumpang tindih hak atas areal atau terjadinya sertifikat ganda yang mengakibatkan kerugian kepada pemegang hak milik atas tanah, dalam hal ini kantor pertanahan bertanggungjawab melaksanakan putusan pengadilan dengan mencabut atau melakukan pembatalan terhadap sertifikat cacat administrasi yang memiliki keputusan hukum tetap.

### Kesimpulan

Tanggung jawab Kantor Pertanahan atas penerbitan sertifikat ganda bagi pemegang hak milik atas tanah yaitu bertanggung jawab secara mutlak yang mengharuskan Kantor Pertanahan untuk menyelesaikan permasalahan hukum/sengketa sertifikat ganda yang mengakibatkan kerugian kepada pemegang hak milik atas tanah sesuai dengan putusan yang dikeluarkannya oleh pengadilan sehingga mewajibkan kantor pertanahan untuk mencabut dan mencoret dari daftar buku tanah surat keputusan berupa sertifikat dan Kantor Pertanahan berkewajiban untuk membayar biaya perkara atas sengketa penerbitan sertipikat ganda tersebut.

Kepastian hukum penerbitan sertipikat ganda bagi pemegang hak milik atas tanah oleh Kantor Pertanahan yaitu sertipikat tersebut menjadi cacat administrasi, karena terdapat lebih dari satu status hukum atas satu bidang tanah, sehingga apabila ada pihak lain yang mampu membuktikan riwayat penerbitan dalam cara peralihan hak yang tidak sesuai prosedur yang semestinya maka sertipikat hak atas tanah tersebut menjadi tidak sah. Hal tersebut dikarenakan walaupun sertipikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang paling kuat namun tidak mutlak terhadap kepemilikan suatu tanah.

### Daftar Pustaka

- Aminuddin, P. M. W. (2022). *TANGGUNG JAWAB HUKUM BADAN PERTANAHAN NASIONAL ATAS TERBITNYA SERTIPIKAT GANDA*. Universitas Hasanuddin.
- Ariansyah, M. D., & Anggriani, R. (2022). Sengketa Sertipikat Ganda Akibat Perbuatan Melawan Hukum. *Media of Law and Sharia*, 4(1), 1–13.
- Chomzah, A. A. (2002). *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*. Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Dyah, S. (2012). *PENYELESAIAN SENKETA TANAH AKIBAT SERTIPIKAT GANDA DI KELURAHAN MANGUNHARJO KECAMATAN TEMBALANG (Studi Kasus Berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 24/G/TUN/1998/PTUN. SMG dan Putusan Pengadilan Negeri No. 34/Pdt. G/2007/PN. SMG)*. Diponegoro University.
- FADILLAH NASUTION, A. H. (2021). *AKIBAT HUKUM TERJADINYA SERTIFIKAT GANDA DARI SISI HUKUM PERDATA (Studi atas Putusan MA RI No. 52 K/TUN/2007)*.
- Ismaya, S. (2011). Pengantar hukum agraria. *Yogyakarta: Graha Ilmu*.
- Kus, K., & Khisni, A. (2017). Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam kasus tumpang tindih kepemilikan atas sebidang tanah di Badan Pertanahan Nasional/ATR Kabupaten Kudus. *Jurnal Akta*, 4(1), 71–74.
- Lumbanraja, E. (2010). *Perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat ganda di Kabupaten Minahasa Utara (tinjauan yuridis terhadap Putusan Mahkamah Agung*

*Nomor: 227 K/TUN/2010).*

- Rishliani, Y. R. (2022). *Uji Aktivitas Antibakteri Ekstrak Etanol Daun Nanas (Ananas comosus (L.) Merr.) terhadap Propionibacterium acnes*. Farmasi.
- Santoso, U. (2005). *Hukum agraria hak-hak atas tanah*.
- Siahaan, K. I., Bakri, M., & Koeswahyono, I. (2009). Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Akibat Dikeluarkannya Sertipikat Ganda yang mengandung Cacat Hukum Administrasi. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*.
- Soerodjo, I. (2003). *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*. Arkola.
- Sudjito, P. P. T. S. M., & secara Massal, P. T. (1987). Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis. *Edisi Pertama, Liberty*.
- Sutedi, A. (2007). *Peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya*.
- Syarief, E. (2014). *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Kepustakaan Populer Gramedia.