

## **BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **3.1 Akibat Hukum terbitnya Sertifikat Kedua Kali (Ganda) yang dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Nasional**

Dewasa ini sering terjadi adanya sengketa tanah di berbagai daerah, tidak hanya di kota besar, bahkan sering dijumpai di wilayah-wilayah kota kecil. Sengketa tanah sering pula terjadi antara warga masyarakat dengan pemerintah. Dengan dalih demi kepentingan umum, pemerintah membebaskan tanah rakyat dengan ganti rugi yang tidak masuk akal, jauh dari harga pasaran. Kadangkala tanah yang dibebaskan diperuntukkan investor guna membangun proyek non kepentingan umum, seperti mall, perumahan, dan lain sebagainya. Sangat pentingnya keberadaan tanah dalam kehidupan manusia, juga menjadikan tanah sebagai obyek kejahatan.

Seringkali adanya kasus kejahatan dengan obyek tanah. Misalnya penipuan, jual beli tanah fiktif, penggunaan (menjaminkan) tanah fiktif kepada bank, pemalsuan sertifikat tanah, penggandaan sertifikat tanah sampai mafia (sindikatan) kejahatan tanah dan pula soal tanah warisan. Semakin bertambah banyak penduduk, sementara jumlah tanah tetap, menjadikan sebagian kecil masyarakat berusaha memperoleh tanah secara tidak sah. Misalnya dengan cara penyerobotan dan perampasan tanah. Tidak seimbang rasio antara kebutuhan dengan persediaan tanah, menjadikan banyaknya praktik spekulasi tanah, calo tanah, dan bahkan merebaknya penerbitan sertifikat ganda. Yang dimaksud sertifikat hak atas tanah ganda adalah sertifikat-sertifikat yang diterbitkan atas suatu bidang tanah hak yang saling bertindihan seluruhnya

atau sebagian. Subyek pemegang hak bisa atas nama orang atau badan hukum yang sama atau yang berlainan, yang bisa terjadi dimana saja dan kapan saja.<sup>1</sup>

Salah satu penyebab terjadinya sertifikat ganda adalah karena pihak Badan Pertanahan Nasional mempunyai kewenangan untuk melakukan penerbitan sertifikat, pada saat melakukan pendaftaran tanah tidak melakukan penelitian data dan pencatatan tanah secara cermat sesuai dengan konsep Good Governance. Penerbitan sertifikat ganda dapat terjadi akibat adanya kesengajaan yang dilakukan oleh pejabat Badan Pertanahan Nasional sehingga keputusan pejabat yang berwenang tersebut dapat dikatakan mengabaikan asas kecermatan dan kepastian hukum. selain itu juga dimungkinkan terjadi karena adanya penyalahgunaan wewenang yang diberikan berupa penyimpangan yang dilakukan oleh oknum-oknum petugas Badan Pertanahan Nasional dengan cara memalsukan data kepemilikan tanah. Hal tersebut dilakukan karena adanya pengaruh suap atau keinginan seseorang untuk menguasai tanah milik orang lain dengan cara melawan hukum.<sup>2</sup>

Ketidakcermatan aparat Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pelaksanaan bywerken atau pengecekan dan pencoretan pada peta-peta pendaftaran tanah menyebabkan permasalahan yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda, yang mana apabila dalam proses pendaftaran tanah Badan Pertanahan Nasional cermat dalam melakukan pengecekan dan pencoretan pada peta pendaftaran tanah, maka apabila tanah tersebut

---

<sup>1</sup>Loebby Loqman, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Penanggulangan dan Penyelesaian Sertifikat Bermasalah*, (Jakarta:Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1995) , hlm. 32.

<sup>2</sup>IGN. G. Susila, *Op.Cit.*, hlm. 4

didaftarkan lagi maka dapat diketahui bahwa tanah tersebut sudah bersertifikat.<sup>3</sup>

Kemudian apabila dilihat dari adanya permasalahan yang terjadi terhadap adanya sertifikat hak atas tanah, adapun penyebab terjadinya sertifikat ganda, yaitu:<sup>4</sup>

- a. Sewaktu petugas melakukan pengukuran atau penelitian di lapangan atau tempat objek, pemohon dengan sengaja menunjukkan letak batas tanah yang salah.
- b. Adanya surat bukti ataupun pengakuan atas hak yang terbukti mengandung kesengajaan/ketidakbenaran/kepalsuan dan atau tidak berlaku lagi.
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.

Maksud dari belum tersedianya peta pendaftaran tanah dalam uraian diatas adalah sertifikat ganda terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan kedalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap Kantor Pertanahan dibuat, dan/atau gambar situasi/surat ukur dibuat dalam peta, oleh karena itu apabila telah didaftarkan dalam peta pendaftaran tanah, maka sangat kecil sertifikat ganda dapat terjadi.<sup>5</sup>

Lahirnya sertifikat ganda ini dapat disebabkan berbagai hal, yaitu dengan cara digandakan oleh pihak luar atau karena sudah terbit kemudian diterbitkan kembali, dan lahirnya sertifikat ganda tidak lepas dari tindakan pejabat Kantor Pertanahan itu sendiri seperti membatalkan sebuah sertifikat yang lama dan menerbitkan sertifikat yang baru untuk dan atas nama orang lain tanpa

---

<sup>3</sup>Srikuntjoro, *Sertifikat ganda*, (Jakarta, 2010), hlm. 10

<sup>4</sup>Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 11

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 10.

sepengetahuan pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat tanah yang lama. Bahkan penerbitan sertifikat yang baru tanpa dilakukan melalui prosedur hukum dalam pendaftaran tanah.<sup>6</sup>

Dengan adanya sertifikat ganda, jelas membawa adanya ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang tentunya adalah sangat tidak diharapkan dalam tujuan dari pelaksanaan pendaftaran di Indonesia. Oleh karena itu untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dibutuhkannya adanya dukungan dari berbagai perangkat hukum, Perangkat hukum yang dimaksud seperti:<sup>7</sup>

- a. Tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap dan jelas serta dapat dilaksanakan secara konsisten.
- b. Terlaksananya penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Dengan tersedianya perangkat hukum tertulis, siapa pun yang berkepeentingan akan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang dieprlukannya, bagaimana cara memperoleh, hak-hak serta kewajibannya dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu serta adanya sanksi yang diberikan jika diabaikannya ketentuan-ketentuan yang bersangkutan terkait dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang digunakan. Hal ini dikarenakan kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum untuk mewujudkan keadilan. Sehingga jelas tidak adanya lagi keraguan dalam masyarakat terhadap jaminan penguasaan atau kepemilikan tanah di dalam masyarakat. Hal ini sejalan dengan pemikiran Sudikno Mertokusumo, bahwa kepastian

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 11

<sup>7</sup>IGN. G. Susila, *Op.Cit.*, hlm. 103

hukum merupakan suatu jaminan hukum yang harus di jalankan dan dihormati haknya, sehingga mengikat bagi setiap individu yang memiliki hak, dalam hal ini yaitu kepastian hukum dalam jaminan kepemilikan hak atas tanah seseorang tidak dilanggar.<sup>8</sup> Dengan demikian, maka tertib administrasi dalam pertanahan sangandibutuhkan.

Dalam Pasal 3 huruf d Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa salah satu fungsi dari Badan Pertanahan Nasional adalah pembinaan dan pelayanandi bidang administrasi umum pertanahan. Dengan adanya fungsi yang jelas maka akan terselenggara pendaftaran tanah yang efektif dan teratur akan menjadikan tertib administrasi pertanahan. Pelaksanaan administrasi pertanahan yang dijalankan pemerintah yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan administrasi tersebut terdapat unsur catur tertib. Sasaran utama dari catur tertib pertanahan adalah dalam rangka terwujudnya tujuan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang menitikberatkan kepada penataan pemilikan, penggunaan dan penguasaan tanah bagi masyarakat secara adil dan peningkatan kualitas lingkungan serta sumber daya alam yang dimiliki. Dengan adanya catur tertib pertanahan tersebut merupakan landasan pokok kebijaksanaan di bidang pertanahan untuk menghindari hal yang merugikan.

Adapun ketentuan yang mengatur mengenai Catur tertib pertanahan yang dimaksud yaitu:

---

<sup>8</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 160

- 1) Tertib Hukum Pertanahan Dengan adanya tertib hukum pertanahan maka akan menumbuhkan kepastian hukum dan melindungi semua hak-hak atas tanah serta penggunaannya. Perlindungan ini bertujuan untuk terciptanya ketenteraman dalam masyarakat sehingga timbul kesadaran hukum dalam masyarakat.
- 2) Tertib Administrasi Pertanahan Dengan adanya tertib administrasi pertanahan mampu memperlancar setiap urusan dari masyarakat dan pihak-pihak yang membutuhkan informasi pertanahan, yang dapat diperuntukkan sebagai sumber daya uang dan modal untuk menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan dengan lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit.
- 3) Tertib Penggunaan Tanah Sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah harus benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan penggunaan tanahnya.
- 4) Tertib Administrasi Tanah dan Lingkungan Hidup Merupakan suatu cara untuk dapat merubah kerusakan tanah, memulihkan kesuburan tanah, dan menjaga kelestarian sumber daya alam.

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik dan efektif merupakan dasar dari terwujudnya tertib administrasi di bidang pertanahan. Tertib administrasi juga termasuk setiap berkas dokumen-dokumen dari Kantor Pertanahan yang tersimpan baik dan teratur sehingga akan memudahkan jika akan mencari suatu data tanah yang diperlukan. Terhadap tertib administrasi ini juga dibutuhkan ketelitian, kecermatan, dan keterampilan dari para petugas

Kantor Pertanahan sehingga menghindari permasalahan yang timbul akibat kesalahan administrasi yang tidak benar seperti sertifikat ganda. Dengan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan diharapkan dapat memperlancar setiap urusan yang menyangkut tentang tanah dan dapat menghilangkan anggapan masyarakat terhadap masalah pertanahan, yang selalu berbelit, lama, tidak pasti, dan berbiaya mahal yang menyebabkan masyarakat enggan untuk mengurus tanah yang mereka miliki, dan tentunya menghindari terbitnya sertifikat ganda dalam satu bidang tanah yang sama sehingga dapat merugikan masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah.

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini mendefinisikan pendaftaran tanah sebagai berikut :

“Pendaftaran Tanah adalah 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 peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan 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.”

Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin tentang hak-hak dari pada seseorang di atas tanah. Adanya jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“ Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi : pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah; Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut; Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut di atas adalah merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan kewajiban dan keharusan bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah demi kepastian hukum. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut juga merupakan dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Pendaftaran jual beli atas hibah atau tukar menukar, bukan berfungsi untuk sahnyanya perbuatan tersebut, tetapi sekedar memperoleh alat bukti mengenai sahnyanya perbuatan. Alat bukti tersebut adalah sertifikat dalam mana disebut adanya perbuatan hukum itu, dan bahwa pemiliknya sekarang ialah pembeli atau yang menerima hibah atau yang memperoleh penukaran. Sengketa pertanahan merupakan gejala yang sama sekali tidak dapat diabaikan dan harus diselesaikan sesuai dengan aturan yang berlaku. Namun demikian sekalipun peraturan sudah mengatur sedemikian rupa akan tetapi tetap terjadi banyak sengketa tanah. Dalam praktek sekarang ini tidak jarang telah terjadi terbit 2 (dua) atau lebih sertifikat tanah dimana obyek tanahnya sebagian atau seluruhnya sama, tetapi data subyeknya bisa sama atau bisa juga berlainan, yang dikenal dengan sebutan sertifikat ganda dan membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang atas tanah dan akan menimbulkan persengketaan antara para pemegang hak, karena dapat merugikan orang yang

benar-benar memiliki hak atas tanah tersebut, yang tentunya sangat tidak diharapkan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah yang ada di Indonesia.<sup>9</sup>

Apabila terbit dua sertifikat atas lebih atas satu bidang tanah, sudah tentu terdapat perbedaan baik dari data yuridisnya maupun data fisiknya. Data fisik merupakan keterangan tentang batas, letak, dan luas bidang tanah serta satuan rumah susun yang didaftar, termasuk juga mengenai keterangan tentang adanya bangunan atau bagian bangunan yang terdapat di atasnya. Perbedaan yang berkaitan dengan data fisik mungkin terjadi dalam sengketa sertifikat ganda, yaitu perbedaan mengenai luas tanah maupun batas-batas tanah yang sering ditemukan. Data yuridis merupakan suatu keterangan terhadap status hukum bidang tanah dan/ atau satuan rumah susun yang didaftarkan oleh pemegang haknya dan/ atau pihak lain serta bebanlain yang membebeninya.<sup>10</sup>

Dari uraian Pasal 19 Pasal Undang-Undang Pokok Agraria tersebut di atas, khususnya ayat 1 (satu) dan 2 (dua) akibat dari pendaftaran hak atas tanah ialah diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim dikenal dengan sebutan sertifikat tanah yang akan memberikan manfaat bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Surat tanda bukti hak atau sertifikattanah itu juga berfungsi untuk menciptakan tertib hukum pertanahan dan membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila sertifikat tersebut dipakai sebagai bentuk jaminan). Sebab sertifikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan atau instansi Negara yang sah atas dasar perundang-undangan. Sehingga dengan pengeluaran sertifikat ini, membuktikan bahwa terdapat pendaftaran tanah yang telah

---

<sup>9</sup>Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 73.

<sup>10</sup>Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 472.

dilakukan.<sup>11</sup> Hanya saja, pada prakteknya, penerbitan sertifikat tanah dari segi keefektifannya masih dapat dipertanyakan dalam hal memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, apakah sertifikat benar-benar dapat melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya menjadi bukti fisik dari sertifikatnya saja, karena seringkali terjadi bahwa ketika sertifikat dibawa ke pengadilan sebagai bukti, dapat saja sertifikatnya diakui secara formal, akan tetapi pengakuan secara formal tidak melindungi dapat subyek dan obyeknya. Pengadilan Tata Usaha Negara bisa saja akhirnya menolak untuk menyatakan membatalkan sertifikat tanah, tetapi dalam peradilan umum dapat dinyatakan bahwa orang yang namanya terdaftar dalam sertifikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan.<sup>12</sup>

Untuk sertifikat bermasalah karena kesengajaan ketidakbenaran/ kepalsuan dan atau tidak berlaku lagi yang masih beredar di masyarakat dapat berakibat fatal yang menyebabkan suatu fungsi sertifikat sebagai alat bukti tidak mempunyai kekuatan hukum. Tujuan pemalsuan sertifikat dengan kesengajaan dikarenakan sertifikat merupakan tanda bukti hak, sehingga dengan sertifikat palsu bisa digunakan untuk memperoleh kredit atau untuk memperoleh uang muka dalam hal jual beli hak atas tanah, yang sebagaimana seharusnya dengan timbulnya sertifikat ganda ini tidak dapat melakukan transaksi apapun, misalnya jual beli, sebagai jaminan dan sebagainya.

Dengan munculnya sertifikat ganda, maka kedudukan sertifikat ganda harus ditinjau ulang. Sertifikat ganda dalam suatu kasus tidaklah mungkin serta merta kedua sertifikat tersebut berlaku. Terdapat cacat hukum dalam

---

<sup>11</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008), hlm. 20

<sup>12</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.Cit.* hlm. 207

sertifikat ganda ini. Dalam hal ini kita melihat bahwa prinsip yang diambil adalah agar berbeda daripada apa yang biasanya terjadi dengan penerbitan dari sertifikat ganda atas satu bidang tanah diterbitkan 2 (dua) sertifikat. Dalam hal yurisprudensisertifikat ganda ini, biasa dinyatakan bahwa sertifikat yang diterbitkan lebih dahulu adalah yang sah, sedangkan yang diterbitkan kemudian adalah yang tidak mempunyai kekuatan hukum. Dalam hal ini Kantor Pertanahan selaku instansi yang menerbitkan harus benar-benar menelusuri adanya cacat hukum yang bisa timbul yang diakibatkan oleh instansi tersebut, sehingga tidak merugikan para pemilik hak atas tanah. Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Tata Cara Penggantian Sertifikat Hak Atas Tanah mendefinisikan sertifikat lama sebagai berikut :

“Sertifikat lama adalah sertifikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pendaftaran Tanah, Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah, Kantor Sub Direktorat Agraria, Kantor Agraria dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebelum ditetapkannya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989.”

Sedangkan definisi sertifikat baru menurut Pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Tata Cara Penggantian Sertifikat Hak Atas Tanah mendefinisikan sertifikat lama sebagai berikut :

“Sertifikat baru adalah adalah sertifikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dengan menggunakan blankosertifikat sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989.“

Kedudukan sertifikat ganda ini dalam berjalannya waktu dapat mempengaruhi sertifikat sebagai alat bukti. Seperti sudah dijelaskan diatas

bahwa sertifikat sebagai alat pembuktian atau akta yang berupa tulisan. Walaupun fungsi utama sertifikat sebagai alat bukti, akan tetapi sertifikat bukanlah satu-satunya alat bukti terhadap hak atas tanah. Hal ini dikarenakan masih mungkin pula dibuktikan dengan alat bukti lain, seperti saksi-saksi, surat keputusan pemberian hak, akta jual beli. Perbedaannya sertifikat ditegaskan oleh peraturan perundangan sebagai alat bukti yang kuat. Kuat dalam hal ini berarti selama tidak ada alat bukti lain yang dapat membuktikan kebenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertifikat harus dianggap benar dengan tidak perlu tambahan.

Pada hakikatnya kedudukan hukum sertifikat adalah kuat dimata hukum, akan tetapi dengan timbulnya sertifikat lain pada sebidang tanah tersebut menyebabkan adanya sertifikat ganda sehingga kedudukan sertifikat menjadi lemah. Bahwa sertifikat atas tanah ganda tersebut secara yuridis tidak dapat berlaku sebagai alat pembuktian yang sah, sehingga dengan terjadinya kasus sertifikat ganda ini tidak dapat memberikan perlindungan hukum sepenuhnya kepada pemilik dan pemegang hak atas tanah. Sertifikat merupakan suatu alat bukti, apabila bila alat bukti tersebut diragukan mengenai pembuktiannya, maka alat bukti tersebut tidak dapat digunakan sebagai suatu hak bagi pemegang sertifikat tersebut. Hal ini senada dengan pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyebutkan bahwa membuktikan memiliki arti secara logis yaitu memberikan kepastian yang bersifat mutlak, agar tidak memungkinkan seseorang untuk melawan dengan adanya alat bukti.<sup>13</sup> Dalam hal ini terhadap sertifikat ganda tidak memiliki suatu kepastian yang mutlak,

---

<sup>13</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 127

hal ini dikarenakan terhadap sertifikat ganda memiliki dua hak atas tanah baik bagi masing-masing pemegang hak untuk memiliki sebidang tanah diatas dua sertifikat yang tumpang tindih. Oleh sebab itu maka diperlukannya suatu pembuktian siapa pemegang hak sesungguhnya.

Dalam hal sertifikat tidak terjadi sengketa ataupun bersih dari segala tuntutan maka kedudukan sertifikat hak atas tanah dapatlah memberikan perlindungan hukum bagi pemilik dan pemegang hak atas tanah dan menjadi bukti yang kuat, baik mengenai macam hak, subyek maupun tanahnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Juncto Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Bila kepada hakim ditunjukkan sertifikat hak atas tanah tidak bersengketa, maka hakim harus menerima keterangan dalam sertifikat sebagai benar, bila tidak dapat dibuktikan menggunakan alat bukti lain, bahwa keterangan dalam sertifikat itu salah atau palsu.

Untuk kedudukan sertifikat ganda jika status dari suatu tanah adalah status quo dan tidak ada perintah dari pengadilan serta tidak ada putusan pembatalan, maka pembukuan dalam buku tanah akan mencantumkan catatan mengenai adanya sengketa dan hal-hal yang disengketakan. Demikian juga halnya apabila ada perintah pengadilan untuk menyita ataupun menyatakan bahwa tanah tersebut berstatus status quo. Jika hal itu terjadi, dalam buku tanah nama pemegang hak dan hal-hal lainnya akan dikosongkan dan mencantumkan didalamnya mengenai adanya sita ataupun perintah status quo.

Terbitnya sertifikat kedua kali (ganda) yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional adalah adanya ketidakpastian hukum mengenai

kepemilikan hak atas milik atau penguasaan tanah yang diakibatkan oleh ketidakcermatan dan kelalaian yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam administrasi pendaftaran tanah sehingga kedudukan sertifikat menjadi lemah dan sertifikat ganda dapat dibatalkan oleh pengadilan, dimana dalam hal ini adanya kerugian yang ditimbulkan oleh salah satu pihak yang kalah dalam membuktikan kepemilikan hak di pengadilan tersebut. Bagi pihak yang kalah dalam pengadilan akan mengalami kerugian yaitu kerugian ekonomi berupa kehilangan harta atas hak milik tanah.

Kerugian akibat timbulnya sertifikat ganda yaitu dapat melihat kasus yang terjadi, yaitu dalam putusan nomor: 137/2015/PTUN.SBY. dimana penggugat yaitu Ny. Meriyati tidak dapat melakukan penguasaan tanah yang menurut Ny. Meriyati tanah tersebut merupakan kepemilikannya. Akibat terbitnya sertifikat ganda tersebut yang diterbitkan oleh kepala Kantor Pertanahan Kota Malang terhadap Ny. Meriyati yaitu hilangnya hak atas tanah yang diakibatkan karena yang menjadi objek sengketa telah dialihkan/atau dijual kembali kepada pihak lain. Sehingga dalam hal ini tidak dapat menikmati manfaat ekonomi atas penguasaan tanah tersebut.<sup>14</sup>

Bila dikaitkan dalam ketentuan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat merupakan alat bukti autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna karena penerbitan sertifikat hak atas tanah telah melalui proses yang panjang dimana bagi pihak yang telah merasa memiliki hak atas tanah tersebut dapat mengajukan keberatan dengan data yuridis selama jangka waktu yang telah

---

<sup>14</sup>Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Tata Usaha Negara Nomor:137/2015/PTUN.SBY. hlm. 75

ditentukan, yaitu dalam waktu 5 (lima) tahun semenjak diterbitkannya sertifikat. Sertifikat memberikan kekuatan pembuktian bagi pemilik hak atas tanah yang namanya tercantum dalam sertifikat, kecuali adanya cacat data fisik maka kekuatan hukum sertifikat akan hilang. Dengan adanya cacat yuridis dan cacat data fisik sehingga dapat menimbulkan sertifikat ganda hal ini terjadi pada sertifikat yang tidak dipetakan dengan tidak benar dalam peta pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan setempat.

Munculnya sertifikat ganda dalam suatu kasus timbul karena para pihak selaku pemilik hak atas tanah melakukan pengaduan dan keberatan sebagai pihak yang dirugikan dengan munculnya sertifikat pada obyek hak yang sama. Para pemegang pemilik hak atas tanah merasa dirugikan sehingga mengajukan tuntutan terhadap KTUN bidang pertanahan yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, dimana dengan keluarnya keputusan Kantor Pertanahan tersebut sudah merugikan hak-hak pemilik atas tanah tersebut. Maksud dilakukan keberatan dan pengaduan tersebut agar pemilik hak atas tanah mendapatkan penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi dari Pejabat Tata Usaha Negara karena pemilik hak atas tanah merasa kepentingannya dirugikan. Kewenangan untuk melakukan koreksi ini berada pada Kepala Kantor Pertanahan tersebut 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. Permohonan pembatalan dengan adanya cacat hukum administrasi dapat diajukan oleh pihak yang berkepentingan yaitu pemilik hak

atas tanah dengan mengajukan permohonan tertulis yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

### **3.2 Bentuk Tanggung Jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penerbitan Sertifikat Kedua Kali (Ganda)**

Dalam konsep negara hukum segala sesuatu yang dilakukan pemerintah sebagai organisasi yang menjalankan suatu negara adalah harus didasarkan pada landasan hukum yang jelas. Hal ini bertujuan agar pemerintah dalam menjalankan negara tidak keluar dari koridor hukum yang berlaku sehingga tidak menimbulkan kesewenang-wenangan berdasarkan kekuasaan semata dalam mengelolan negara. Sehingga apabila suatu kebijakan dan keputusan-keputusan yang merupakan bentuk dari tindakan hukum pemerintah memiliki resiko dibatalkan oleh Pengadilan apabila ada pihak yang dirugikan. Oleh karena itu segala kewenangan pemerintah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan dan jaminan bagi pejabat atau organ pemerintah sebagai alat perlengkapan negara dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal ini juga berarti bahwa setiap tindakan hukum pemerintah didasarkan terhadap wewenang yang sah dan disertai dengan suatu tanggungjawab akibat dari digunakannya wewenang tersebut.

Tanggungjawab bagi organ pemerintah dalam menjalankan tindakan hukum juga dititikberatkan pada keharusan bagi pemerintah untuk memenuhi aturan-aturan hukum yang dijadikan dasar untuk mengambil tindakan hukum tersebut, dan juga dititikberatkan pada kewajiban untuk mempertanggungjawabkan suatu perbuatan tersebut apabila tidak dipenuhinya aturan-aturan hukum yang telah ditentukan.

Penerbitan Keputusan Sertifikat Hak Atas tanah merupakan suatu kewajiban bagi perangkat Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan pelayanan publik kepada masyarakat, ketentuan ini diatur dalam Pasal 80 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang menetapkan bahwa:

*“Pengambilan keputusan untuk melakukan perbuatan hukum pertanahan berupa penerbitan, peralihan dan pembatalan sertifikat hak atas tanah, pencatatan/pencoretan dalam Buku Tanah dan Daftar Umum lainnya serta perbuatan hukum lainnya untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap merupakan perbuatan hukum yang wajib dilaksanakan oleh pejabat BPN yang berwenang”*

Sehingga dengan adanya kewajiban tersebut, memunculkan tanggung jawab akibat dilaksanakannya suatu perbuatan hukum berupa penerbitan Keputusan Hak Milik Atas Tanah.

Tanggung jawab apabila dilihat dari sisi badan atau lembaga mana tanggung jawab diberikan, maka dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni:<sup>15</sup>

- a. Tanggung jawab eksternal; dan
- b. Tanggung jawab internal.

Tanggung jawab internal merupakan tanggung jawab bawahan kepada atasan, pada dasarnya terjadi pada saat hubungan rutin antara atasan dan bawahan. Sedangkan tanggung jawab eksternal adalah tanggung jawab terhadap pihak lain yang dalam hal ini misalnya tanggung jawab eksternal yang berupa tanggung gugat. Tanggung gugat tersebut dapat timbul apabila terdapat individu atau badan hukum tertentu yang merasa dirugikan terhadap

---

<sup>15</sup>Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 45

pelayanan yang diberikan oleh perangkat atau pejabat pemerintah. Terkait dengan adanya tanggung gugat yang ditujukan kepada pemerintah, sesuai dengan *Tribunal de Conflict* pada tahun 1873, menetapkan 3 asas, yakni:<sup>16</sup>

*“a) Asas tanggung gugat negara atas kesalahan pejabatnya. b) Tanggung gugat tunduk kepada peraturan yang memisahkan dan membedakannya dengan hukum privat. c) Asas bahwa tanggung gugat tersebut merupakan yuridiksi dari peradilan administrasi”*

Tanggung gugat pemerintah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ada dua jenis, yaitu: tanggung gugat sebagai konsekuensi dari kerugian karena implementasi dari Keputusan Tata Usaha Negara dan tanggung gugat karena tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum.<sup>17</sup>

Tanggung jawab dalam lapangan hukum publik dikenal adanya tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab jabatan. Tanggung jawab pribadi disebut dengan istilah maladministrasi, dimana tanggung jawab ini muncul karena adanya kesalahan secara pribadi yang dilakukan oleh seorang pejabat ataupun organ pemerintahan dalam menjalankan suatu pelayanan publik yang kurang hati-hati atau melakukan kelalaian sehingga akhirnya menyebabkan timbulnya suatu kerugian bagi individu ataupun suatu badan hukum tertentu. Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dapat dikenakan sanksi terhadap kasus atau perbuatan yang berlawanan. Secara tanggung jawab bagi negara, oleh karena adanya unsur

---

<sup>16</sup>Titiek Sri Djatmiati, 2010, *Maladministrasi dalam Konteks kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan*, (Jakarta: Universitas Trisakti), hlm. 74 141

<sup>17</sup>Lukman Hakim, *Op.cit*, hlm. 46 161

kesalahan pribadi, maka individu atau seseorang yang merasa dirugikan dapat menggugat pejabat atau organ pemerintahan diperadilan umum. Jadi dalam hal tanggung jawab pribadi ini tidak dilihat dari sumber kewenangan yang dimiliki oleh perangkat atau pejabat pemerintah, baik yang dilimpahkan dari kewenangan atribusi, delegasi ataupun mandat, sehingga apabila terjadi maladministrasi atau kesalahan secara pribadi untuk memberikan pelayanan kepada publik (*public service*), maka yang bertanggung jawab adalah pribadi dari pejabat atau organ pemerintah yang bersangkutan. Dalam tanggung jawab pribadi tidak dikenal dengan asas yang menyatakan bahwa atasan bertanggung jawab atas perbuatan bawahannya.<sup>18</sup>

Tanggungjawab jabatan merupakan tanggung jawab yang timbul akibat tindakan atau perbuatan hukum pemerintah, dimana tanggung jawab terhadap hal tersebut didasarkan adanya asas legalitas. Ini berarti 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 atas peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan prinsip umum pemerintah yang baik. bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh organ atau pejabat 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 karena berkaitan dengan tindakan atau keputusan pemerintah yang melanggar peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Namun tanggung jawab jabatan juga dapat

---

<sup>18</sup>Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 61

digugat melalui mekanisme peradilan umum jika terdapat unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh organ atau pejabat pemerintah.

Tanggungjawab terhadap pejabat atau organ pemerintah yang menjalankan pemerintahan, tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki oleh pejabat atau organ pemerintah tersebut, dimana setiap sumber kewenangan yang dimiliki menimbulkan tanggungjawab yang berbeda. Sumber kewenangan yang diperoleh secara atribusi, pertanggungjawaban yang muncul baik tanggungjawab intern dan tanggungjawab eksteren adalah sebagai akibat digunakannya kewenangan tersebut berada pada pihak yang menerima atribusi (atributaris). Kewenangan yang diperoleh secara delegasi, maka tanggungjawab yang ditimbulkan adalah tanggungjawab eksteren ataupun tanggungjawab jabatan beralih kepada penerima delegasi, hal ini dikarenakan pada kewenangan delegasi terjadi pergeseran kewenangan dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi. Dan kewenangan yang diperoleh secara mandat, tanggungjawab yang ditimbulkan baik tanggungjawab jabatan ataupun tanggungjawab eksteren berada pada pemberi mandat, hal ini dikarenakan dalam kewenangan yang diperoleh secara mandat tidak terdapat pergeseran kompetensi, sehingga pertanggungjawaban yang dimiliki hanya tanggungjawab internal yaitu tanggungjawab atasan (pemberi mandat) yang diberikan kepada bawahan (penerima mandat). Namun apabila suatu tindakan atau Keputusan Pemerintah dibuat oleh pejabat yang tidak mempunyai kewenangan untuk itu, maka mengakibatkan tindakan pejabat atau Keputusan Tata usaha Negara itu batal demi hukum.

Selanjutnya tanggung jawab terhadap jabatan dapat diketahui dengan melihat sisi legalitas tindakan pejabat yang harus sesuai dengan prosedur tertentu, maksud dari prosedur yakni bahwa tindakan pemerintah haruslah berdasar 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 tujuan menyebabkan terjadi suatu penyalahgunaan kewenangan. Menurut Praktek “*Conseil d’Etat*” di Perancis, tindakan seperti ini disebut dengan “*deteournement de pouvoir*”.<sup>19</sup> Hal ini berarti tanggung jawab yang ditimbulkan tidak hanya tanggung jawab jabatan, tetapi dapat berupa tanggung jawab pribadi karena terdapat penyalahgunaan wewenang ataupun kesewenang-wenangan.

Sertifikat hak atas tanah merupakan bentuk Keputusan Tata Usaha Negara jika melihat dalam ketentuan “Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 1 angka 9-nya (Pasal 1 angka 3 menjadi Pasal 1 angka 9 pada Undang-undang No. 51 Tahun 2009)” ditegaskan bahwa unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) adalah :<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Philipus M.Hadjon, Hadjon, Philipus M, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (bestuurshandeling)*, (Surabaya: Djumali,1985), hlm. 19

<sup>20</sup>Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm 33.

“1) suatu penetapan tertulis 2) dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara 3) berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara 4) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku 5) bersifat konkret, individual, dan final 6) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Dengan demikian sertifikat hak atas tanah merupakan:<sup>21</sup>

“1) Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yakni Keputusan Kepala Kantor Pertanahan. 2) maksud isi tulisan sertifikat intinya berisi jenis hak (missal hak milik atau hak guna bangunan), lokasi/alamat tanah, luas tanah, batas tanah, nomor sertifikat, surat ukur, dan nomor surat ukur dan sebagainya. 3) tulisan itu ditujukan kepada orang, sekumpulan orang atau badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah.”

Penegasan bahwa sertifikat tanah adalah suatu Keputusan TUN juga terdapat dalam Yurisprudensi Mahkamah Mahkamah Agung Nomor 140 K/TUN/2000 tanggal 11 Februari 2002, menyatakan : “Sertifikat tanah termasuk Keputusan Tata Usaha Negara deklaratif, artinya dibalik keputusan tersebut terdapat pemegang hak yang sebenarnya”.

Tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan Keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang dimaksud dapat dilihat dari wewenang yang dimiliki oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan Pasal 58 ayat (1) dan Pasal 73 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan, dapat diketahui bahwa kewenangan untuk menerbitkan

---

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 36

Keputusan terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah termasuk Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan Kepala Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya kewenangan terhadap penerbitan Keputusan Pembatalan dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang terdapat dalam Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 73 ayat (2), bahwa “dapat didelegasikan dan dapat dilimpahkan” serta melihat jumlah kasus pertanahan yang terdapat di Indonesia telah mencapai ribuan kasus yang berarti bahwa wewenang yang dimaksud adalah wewenang didapatkan secara subdelegasi. Ketentuan ini sejalan dengan pendapat Phipilhus M. Hadjon yang mengatakan dalam teorinya bahwa cara memperoleh suatu wewenang dapat melalui delegasi.<sup>22</sup> Oleh karena kewenangan yang dimiliki Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional adalah kewenangan yang diperoleh secara subdelegasi, maka penerbitan Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah terjadi sebagian pelimpahan kewenangan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada subdelegasi Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, sehingga tanggung jawab dan tanggung gugat 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

---

<sup>22</sup>IGN. G. Susila, *Op.Cit.* hlm. 18

pelimpahan kewenangan subdelegasi yang secara mutatis mutandis akan berlaku ketentuan dalam kewenangan delegasi sehingga organ 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).<sup>23</sup> Sehingga tanggung jawab pribadi atas penerbitan Keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah dapat pula berupa tanggung jawab administrasi, perdata dan pidana.

Dengan demikian, tanggung jawab pribadi atas penerbitan Keputusan pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah bukan 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

---

<sup>23</sup>Titiek Sri Djatmiati, *Op. cit*, hlm. 94

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.” Dan diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan hanya diatur mengenai sanksi administratif yakni di dalam Pasal 80 ayat (3) “Kesalahan dalam proses penanganan kasus pertanahan akibat kelalaian pegawai atau Pejabat Badan Pertanahan Nasional merupakan pelanggaran administrasi yang dapat dikenakan sanksi administrasi”.

Berdasarkan uraian dalam paragraf diatas, terkait dengan sanksi perdata, apabila dikaitkan dengan teori pertanggungjawaban 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.<sup>24</sup> 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 sertifikat hak milik ganda.

Jaminan hukum dan kepastian hukum hak kepemilikan atas tanah yang berupa sertifikat belum bisa memberi rasa aman bagi masyarakat

---

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat, *Op.Cit.*, hlm. 20

pada umumnya di Indonesia, sengketa kepemilikan hak milik terjadi karena terbitnya sertifikat ganda dan dengan terbitnya sertifikat ganda ini masyarakat kurang percaya dan menimbulkan kesan betapa alat bukti berupa sertifikat belum menjamin kuatnya hak seorang 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. Di dalam 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.

Dalam praktik pertanggungjawaban 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.<sup>25</sup> 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 Jo. Pasal 424 ayat (1) KUHP dan Pasal 55 KUHP tentang Penyertaan (*delneming*). Artinya dalam ketiga pasal tersebut ialah 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 patokan 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. Perbuatan yang dimaksud ialah indikasi perusakan barang yang dapat diancam dengan Pasal 406 dan pasal 407 ayat (1) KUHP.

Berhubungan dengan kasus kelalaian dari pejabat pertanahan dalam pembuatan data fisik dan data yuridis yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, maka seharusnya mendasarkan pada adanya unsur melawan hukum materiil. 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

---

<sup>25</sup>Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 272

mengenai barang orang lain serta merugikan orang lain. Dengan demikian, dalam hal tanggung jawab perdata bagi kepala kantor pertanahan yang terbukti melakukan kesengajaan atau ketidakcermatan dalam menerbitkan sertifikat ganda dapat merujuk kepada ketentuan dalam Pasal 1365 KUHPperdata dan 1366 KUHPperdata, disebutkan bahwa :

Pasal 1365. Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Pasal 1366. 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 ketidakcermatan dalam melakukan dan memeriksa data fisik dan data yuridis. Hal ini berguna untuk mempertegas mengenai sanksi yang dapat dibebankan kepada kepala kantor pertanahan atas tindakannya yang merugikan pihak yang haknya telah dilanggar.

Di dalam 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 dikeluarkan 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 materil bagi pemegang hak sertifikat yang dirugikan atas terbitnya

sertifikat ganda tersebut. Mengingat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dikenal dengan asas *lex specialis derogat lex 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 dibuat 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 bukan hanya sebatas pada sanksi administrasi saja, yaitu sesuai dengan Pasal 63 PP NO. 24 Tahun 1997 JO. Pasal 80 (3) PERKABAN RI NO. 3 Tahun 2011, melainkan pula dapat diterapkan 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.