



## Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda

Nifantri Mulya Ningsih<sup>1</sup>, Marthinus Johane Saptanno<sup>2</sup>, Sherlock Halmes Lekipiouw<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : nifantrimulyaningsih@gmail.com

doi : xxxxxxxxxxxxxxxxx

### Info Artikel

#### Keywords:

Legal Liability; National Land Agency; Dual Certificate

#### Kata Kunci:

Pertanggungjawaban Hukum; Badan Pertanahan Nasional; Sertifikat Ganda.

### Abstract

**Introduction:** The issuance of dual certificates, namely certificates of more than one ownership in the same land area. As a result of the issuance of double certificates, there is a dispute between the parties.

**Purposes of the Research:** To find out the form of the responsibility of the national land agency for the issuance of multiple certificates and their legal

**Methods of the Research:** The research is a normative legal research in the study using two problem approach and the conceptual approach. Sources of data obtained are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The technique of collecting legal materials is by collecting and grouping them according to their respective sections, both primary, secondary and tertiary laws. the whole data in this study was analyzed qualitatively.

**Results of the Research:** The results of this study indicate that the national land agency is responsible for the certificates issued related to the with the head of the national land agency. the national land agency is absolutely responsible for the issuance of multiple certificates as a result of negligence due to the inaccuracy of the national land agency. the absolute responsibility system requires the national land agency to be responsible both inside and outside the court if there is a lawsuit regarding land rights. the legal consequence of the issuance of multiple certificates issued by the national land agency is to create legal uncertainty because there is more than one certificates in the same parcel of land, losses for the both parties to the dispute, especially for those who are declared defeated in the trial and certificates that are proven administratively flawed or intentionally registered return.

### Abstrak

**Latar Belakang:** Terbitnya sertifikat ganda yakni sertifikat yang lebih dari satu kepemilikan dibidang tanah yang sama. Akibat diterbitkannya sertipikat ganda menimbulkan sengketa antara para pihak.

**Tujuan Penelitian:** Untuk mengetahui bentuk tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan sertifikat ganda dan akibat hukumnya.

**Metode Penelitian:** Penelitian ini merupakan penelitian hukum 532rofessio. Dalam penelitian ini menggunakan dua pendekatan masalah yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data yang didapat adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara dikumpulkan dan dikelompokkan menurut bagiannya masing-masing baik hukum primer, sekunder maupun hukum tersier. Keseluruhan data dalam penelitian ini dianalisa secara kualitatif.

**Hasil Penelitian:** Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada

pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional bertanggungjawab secara mutlak diterbitkannya sertifikat ganda sebagai akibat dari kealpaan karena ketidakcermatan badan pertanahan nasional. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai 533 rofessi tanah. Akibat hukum dari terbitnya sertifikat ganda yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu sertifikat dibidang tanah yang sama, kerugian kedua belah pihak yang bersengketa terutama bagi yang dinyatakan kalah dalam persidangan dan dapat dibatalkannya sertifikat yang terbukti cacat administrasi atau sengaja didaftarkan kembali.

## 1. Pendahuluan

Kehidupan manusia sehari – hari tidak terlepas dari persoalan tentang tanah, karena tanah mempunyai peran yang sangat penting. Sebagai bagian besar dari kehidupan manusia bergantung pada tanah baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai sumber keberlangsungan hidup. Persoalan tentang tanah ini semakin terasa pada masa sekarang, dimana kebutuhan maupun kegiatan manusia yang bersangkutan dengan tanah semakin meningkat. Untuk itu setiap macam 533rofessi tanah wajib didaftarkan dan disertipikatkan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional yang berkantor disetiap daerah kabupaten atau kota.<sup>1</sup> Salah satu landasan hukum yang berkaitan dengan tanah diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan: “Bahwa bumi air dan kekayaan yang di dalamnya dikuasai oleh 533rofes, hendaknya 533rofes menggunakan apapun yang ada di muka bumi ini dengan memiliki tujuan untuk mensejahterakan Rakyat Indonesia.”

Terdapat permasalahan tanah yang terjadi di masyarakat dan dikirimkan kepada lembaga Badan Pertanahan Nasional, dimana diterbitkannya suatu sertifikat oleh kantor Badan Pertanahan Nasional namun, mengalami kecacatan pada bagian status kepemilikan yang lebih dari satu pemilik yang memiliki kewenangan atau tumpang tindih hak dalam menguasai suatu bidang tanah baik sebagian atau keseluruhannya dengan para pemilik yang bersangkutan memiliki surat atau dokumen tanda bukti yang sama seperti sebuah sertifikat. Kejadian tersebut dapat dinyatakan sebagai terbitnya sertifikat ganda yakni sertifikat yang lebih dari satu kepemilikan dibidang tanah yang sama.<sup>2</sup> Akibat diterbitkannya sertipikat ganda menimbulkan sengketa antara para pihak.

Nurdin Karepesina selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buru menyatakan bahwa, di Kabupaten Buru masih sering terjadi permasalahan tanah, antara lain sengketa kepemilikan, sengketa batas, konflik penguasaan, eks tanah milik adat atau ulayat, tumpang tindih hak, dan juga terdapat putusan pengadilan yang tidak dapat diterima dan dijalankan, atau ditolak oleh pihak-pihak tertentu. Berbagai permasalahan tanah yang terjadi selama ini mengarahkan bahwa sitem pengelolaan pertanahan di Kabupaten Buru

<sup>1</sup> Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara, dan Tanah Pemda*, Bandung: Mandar Maju, 2004, h. 1.

<sup>2</sup> Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Yogyakarta: Seminar Nasional, 1992, h. 6.

masih perlu penyempurnaan dan perhatian khusus. Permasalahan tanah yang terjadi dapat menimbulkan dampak ekonomi.<sup>3</sup>

Sengketa tanah dapat dilihat dari dua sudut pandang, menurut pandangan masyarakat, persoalan pertanahan muncul karena ketidakmampuan dan ketidakcakapan kinerja para aparat Badan Pertanahan Nasional dan buruknya administrasi pertanahan, sedangkan menurut pandangan Badan Pertanahan Nasional, ada indikasi bahwa ini terjadi karena adanya pemalsuan keterangan dari masyarakat, kepala desa dan oleh PPAT/PPATS.<sup>4</sup> Apabila terbukti sengketa yang terjadi murni karena kelalaian Badan Pertanahan Nasional maka sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Agrarian Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Sengketa pasal 68 ayat 3 menjelaskan bahwa: “Kesalahan dalam proses penyelesaian kasus pertanahan akibat kelalaian pegawai atau Pejabat kementerian merupakan pelanggaran administrasi yang dapat dikenakan sanksi administrasi.”

Apabila terjadi demikian, maka akan menimbulkan suatu akibat hukum sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Sengketa pasal 81 ayat 1 mengatakan bahwa: “Segala akibat yang terjadi karena perbuatan hukum oleh pegawai atau Pejabat BPN dalam rangka penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang diatur dalam peraturan ini telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku yang menimbulkan masalah berupa gugatan perdata, tata usaha 534rofes, atau laporan tindak pidana terhadap pegawai atau Pejabat BPN, menjadi tanggung jawab BPN.”

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk membahas mengenai penerbitan sertifikat ganda dalam mencari dan mengetahui mengenai bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan sertifikat ganda dan akibat hukumnya. Penulis merangkum permasalahan tersebut di atas dengan judul “Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda”

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Dalam penelitian ini menggunakan dua pendekatan masalah yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data yang didapat adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara dikumpulkan dan dikelompokkan menurut bagiannya masing-masing baik hukum primer, sekunder maupun hukum tersier. Keseluruhan data dalam penelitian ini dianalisa secara kualitatif.

---

<sup>3</sup> kegiatan Sosialisasi Pencegahan Kasus Pertanahan di Kabupaten buru oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buru Namlea, Buru, 17 maret 2021. <https://beritakotaambon.com/kasus-sengketa-pertanahan-meningkat-di-buru/>

<sup>4</sup> Trie Sakti, Pengadilan Pertanahan, Perlukah ?, *Jurnal Iptek Pertanahan*, vol.1, Pusat Penelitian Dan Pengembangan BPN RI. 2011, h. 56

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 Wewenang Badan Pertanahan Nasional Dalam Penerbitan Sertifikat

Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan dalam hal Penerbitan suatu sertifikat hak milik diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian 535rofessi Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, yang pelaksanaan pendaftaran tanah diserahkan oleh badan/pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Ketentuan selanjutnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dijelaskan bahwa Kewenangan penerbitan sertifikat oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap pemegang 535rofessi tanah sesuai dengan pasal 31 Badan Pertanahan Nasional berwenang dalam penerbitan sertifikat atas permohonan pihak yang bersangkutan atau yang mengajukan permohonan penerbitan sertifikat dengan ketentuan bahwa sertifikat tersebut dapat diterbitkan ketika sudah sesuai dengan data yuridis dan data fisik yang sudah dan telah didaftarkan dalam buku tanah sesuai dengan pasal 30 ayat 1.

Menurut Boedi Harsono.<sup>5</sup> Negara mempunyai kewenangan dan tugas dibidang hukum publik lain, yaitu:

- 1) Mengelola dan melaksanakan persediaan alat bukti terhadap perbuatan-perbuatan dan hubungan-hubungan hukum yang sesuai dengan pasal 2 ayat 2 UUPA dengan melaksanakan pendaftaran tanah yang mencakup wilayah Negara yang pengaturannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997.
- 2) Mengatur pelaksanaan system informasi pertanahan dan pengadaan data pertanahan yang mencakup data yuridis dan data fisik sekaligus data peruntukan, penggunaan dan persediaan kemampuan serta nilai tanah yang dibutuhkan terhadap pelaksanaan pembangunan untuk 535rofes dan masyarakat.
- 3) Mengatur penyelesaian permasalahan tanah baik yang bersifat perdata atau tata usaha 535rofes.
- 4) Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas tersebut baik pada tingkat pemerintah daerah maupun pusat, sekaligus mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan 535rofessional.

#### Prosedur Penerbitan Sertifikat

- a) Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah
- b) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik.

#### 3.2 Aspek Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Dalam Hal Penerbitan Sertifikat Ganda

Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja. Tanggung jawab itu bersifat kodrati, artinya sudah menjadi bagian hidup manusia, bahwa setiap manusia dibebani dengan tanggung jawab, apabila dikaji tanggung

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1999. h. 49.

jawab itu adalah kewajiban yang harus dipikul sebagai akibat dari perbuatan pihak yang berbuat.<sup>6</sup>

Bentuk pertanggungjawaban yang dapat dilakukan Badan Pertanahan Nasional:<sup>7</sup>

- a) Tanggung Jawab Pribadi terjadi apabila terdapat gugatan sengketa sertifikat tanah yang dinyatakan diterima dalam peradilan TUN, dan ditemukannya didalamnya maladministrasi. Dapat berupa pertanggungjawaban pidana bila ditemukannya unsur pidana dan pertanggungjawaban perdata bila ditemukannya unsur perbuatan melawan hukum.
- b) Tanggung Jawab Institusional apabila terjadi gugatan sengketa sertifikat tanah yang dinyatakan diterima oleh peradilan TUN, dan tidak bisa ditemukannya unsur maladministrasi. Dapat berupa pertanggungjawaban administrasi yaitu pembebanan atau pertanggungjawaban perdata bila ditemukannya unsur perbuatan melawan hukum.

Badan Pertanahan Nasional mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan melihat rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dalam sengketa sertifikat ganda, Badan Pertanahan Nasional berwenang melaksanakan mediasi, negosiasi kepada pihak-pihak yang bersengketa dan menentukan suatu kesepakatan diantara para pihak.<sup>8</sup>

Badan pertanahan Nasional bertanggung jawab secara mutlak terbitnya sertifikat ganda akibat dari ketidakcermatan sistem pendaftaran tanah. Badan pertanahan Nasional bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkannya sesuai dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Badan pertanahan Nasional. Sistem tanggung jawab mutlak mewajibkan Badan pertanahan Nasional bertanggungjawab baik kedalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Terjadinya sertifikat ganda sebagai penyebab sengketa tanah mutlak merupakan tanggungjawab Badan pertanahan Nasional.

### **3.3 Akibat Hukum Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional**

Akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertifikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Tetapi dengan timbulnya sertifikat ganda maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pendaftaran tanah. Dikatakan tidak memberikan kepastian hukum karena tidak ada dua status hukum berada pada satu tanah. Dengan adanya sertifikat ganda dapat menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum hak atas tanah dalam hal ini ketidakpercayaan terhadap sertifikat. Karena seharusnya sertifikat hak atas tanah merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat, akan tetapi bagaimana mungkin dapat dikatakan kuat apabila ada dua sertifikat yang objek tanahnya sama, manakah yang dianggap kuat yang dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

---

<sup>6</sup> Julista Mustamu, Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah, *Jurnal Sasi*, Vol. 20 . No. 2 desember 2014.

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 79.

<sup>8</sup> Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia, 2012, h. 276.

Sengketa tanah terjadi diantara dua pihak dan dapat diselesaikan secara kekeluargaan dengan perantara Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator serta sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam permasalahan pertanahan yang terjadi di Indonesia. Dalam penyelesaian ini diharapkan dapat mencapai mufakat dan tidak merugikan salah satu pihak. Apabila penyelesaian harus dilakukan melalui jalur hukum, dapat dipastikan akan memerlukan tenaga, waktu dan materi lebih. Setelah adanya putusan Majelis Hakim yang memutuskan untuk membatalkan salah satu sertifikat, yang harus dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Karena putusan tersebut tidak dapat memuaskan kedua belah pihak, maka apabila ada pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan upaya hukum lainnya. Jika kerugian yang timbul tersebut merupakan buah dari suatu kelalaian, kelalaian hingga adanya kesengajaan dari Badan Pertanahan Nasional maka lembaga tersebut dapat bertanggungjawab secara moril dan materil. Korban atau pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan permohonan ganti rugi dengan cara menggugat melalui Pengadilan Negeri setempat.

Dalam pelaksanaannya penyelesaian mengenai sengketa pertanahan tidak saja dilaksanakan Badan pertanahan Nasional namun dapat diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Apabila di peradilan umum lebih memberatkan terhadap sesuatu terkait perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, beda dengan peradilan tata usaha Negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berhubungan dengan surat putusan yang dikeluarkan Badan pertanahan Nasional atau pejabat lainnya yang berkaitan dengan tanah.

### 3. Kesimpulan

Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional bertanggungjawab secara mutlak diterbitkannya sertifikat ganda sebagai akibat dari kealpaan karena ketidakcermatan badan pertanahan nasional. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Akibat hukum dari terbitnya sertifikat ganda yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu sertifikat dibidang tanah yang sama, kerugian kedua belah pihak yang bersengketa terutama bagi yang dinyatakan kalah dalam persidangan dan dapat dibatalkannya sertifikat yang terbukti cacat administrasi atau sengaja didaftarkan kembali.

### Daftar Referensi

- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1999.
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012.
- Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara, dan Tanah Pemda*, Bandung: Mandar Maju, 2004.

Julista Mustamu, Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah, *Jurnal Sasi*, Vol. 20. No. 2 desember 2014.

kegiatan Sosialisasi Pencegahan Kasus Pertanahan di Kabupaten buru oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buru Namlea, Buru, 17 maret 2021.  
[shhttps://beritakotaambon.com/kasus-sengketa-pertanahan-meningkat-di-buru/](https://beritakotaambon.com/kasus-sengketa-pertanahan-meningkat-di-buru/)

Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Yogyakarta: Seminar Nasional, 1992.

Trie Sakti, Pengadilan Pertanahan, Perlukah ?, *Jurnal Iptek Pertanahan*, vol.1, Pusat Penelitian Dan Pengembangan BPN RI. 2011.