



# Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Terhadap Keberadaan Sertifikat Ganda

Juliani Tanner<sup>1</sup>, Hendrik Salmon<sup>2</sup>, Yohanes Pattinasarany<sup>3</sup>

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

 : julianitanner06@gmail.com

Corresponding Author\*



## Abstract

*Certificate of land rights as a product of land registration which provides legal certainty and legal protection to persons or legal entities. However, sometimes more than one certificate is issued by the National Land Agency which results in multiple certificates. This writing aims to find out how the legal responsibility of the National Land Agency is for the existence of multiple certificates. This research is a normative juridical research by means of research conducted by collecting primary, secondary, tertiary data obtained by using library research. The results of the study show that the legal responsibility of the land agency if there are multiple certificates is carried out in the form of legal responsibility in the aspects of civil law and administrative law. Legal responsibility in the aspect of civil law, When the land agency issues a certificate resulting in the appearance of multiple certificates which results in a loss to the parties to the said certificate, it is obligatory to compensate for the intended loss. Meanwhile, the legal responsibility of the land agency from the legal aspect of state administration is based on the granting of authority to the land agency to issue certificates of land rights. Every agency or official in exercising authority must be responsible for its implementation. Implementation of legal responsibility from the legal aspect of state administration through the act of canceling the intended certificate. As well as the legal consequences for officials of the national land agency if there is a double certificate, there are sanctions for the land agency official who issues the certificate which results in a double certificate.*

**Keywords:** *Legal Liability; Land Agency; Dual Certificate.*

## Abstrak

Sertifikat hak atas tanah sebagai produk dari pendaftaran tanah yang didalamnya memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada orang atau badan hukum. Namun terkadang sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional lebih dari satu yang mengakibatkan terjadinya sertifikat ganda. Penulisan ini bertujuan untuk Mengetahui Bagaimana Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Terhadap Keberadaan Sertifikat Ganda. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan cara penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data primer, sekunder, tersier yang diperoleh dengan menggunakan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertanggungjawaban hukum badan pertanahan jika terdapat sertifikat ganda dilakukan dalam bentuk pertanggungjawaban hukum dalam aspek hukum Perdata maupun hukum administrasi. Pertanggungjawaban hukum dalam aspek hukum perdata, ketika badan pertanahan mengeluarkan sertifikat yang mengakibatkan munculnya sertifikat ganda yang mengakibatkan kerugian kepada pihak dalam sertifikat dimaksud wajib untuk mengganti kerugian dimaksud. Sedangkan pertanggungjawaban hukum badan pertanahan dari aspek hukum administrasi negara didasarkan pada pemberian kewenangan kepada badan pertanahan untuk mengeluarkan sertifikat hak atas tanah. Setiap badan atau pejabat dalam melaksanakan kewenangan harus mempertanggungjawab pelaksanaannya. Pelaksanaan pertanggung-jawaban hukum dari aspek hukum administrasi negara melalui Tindakan pembatalan sertifikat dimaksud. Serta akibat hukum bagi pejabat badan pertanahan nasional jika terjadi sertifikat ganda adalah sanksi bagi pejabat badan pertanahan yang mengeluarkan sertifikat yang mengakibatkan adanya sertifikat ganda

**Kata Kunci:** *Pertanggungjawaban Hukum; Badan Pertanahan; Sertifikat Ganda.*

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi kehidupan manusia. Tanah adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.<sup>1</sup> Perkembangan industri modern telah membawa serta sejumlah risiko yang terjadi setiap hari yang tidak dapat dihindarkan dari sudut ekonomi. Ia telah menimbulkan derita dan bagi si penderita hal tersebut tidak dapat ditanggungnya tanpa suatu ganti kerugian. Sejak pertengahan abad kesembilan belas, asas *strict liability* telah diperkenalkan, sekurang-kurangnya untuk beberapa macam kasus, yang sebagian besar berkaitan dengan risiko lingkungan.<sup>2</sup> Pembahasan mengenai agrarian pada mulanya hanya tertuju pada masalah mengenai tanah sebagai permukaan bumi. Tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air lau Hubungan antara tanah dengan manusia bersifat abadi.<sup>3</sup>

Tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan dari semenjak manusia lahir hingga manusia meninggal dunia. Manusia tidak dapat hidup tanpa tanah. Tanah menjadi sumber kehidupan dan tempat hidup bagi manusia. Manusia hidup dan berkembang biak serta melakukan aktivitas di atas tanah. Oleh karena itu, menurut Ter Haar, terjadinya hubungan yang erat antara tanah dengan manusia dikarenakan tanah merupakan tempat tinggal, tanah yang memberi kehidupan, tanah dimana manusia dimakamkan, dan hubungannya bersifat magis religious.<sup>4</sup> Keberadaan tanah bagi negara Indonesia sangat penting, karena keberadaan negara Indonesia sebagai negara agraris. Namun tanah sering menjadi persoalan karena adanya tarik-menarik dari berbagai pihak untuk berebut akses tanah. Dengan kata lain, keberadaan tanah dapat menjadi penyebab munculnya konflik antar manusia akibat kleam-mengkleam kepemilikan melalui bukti sertifikat. Keberadaan sertifikat sebagai dokumen hukum yang memberikan kepastian hukum hak seseorang atas tanah. Hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah.<sup>5</sup>

Keberadaan sertifikat menentukan hubungan hukum seseorang dengan tanah yang terdapat dalam sertifikat dimaksud. Sertifikat dikeluarkan oleh badan pertanahan nasional melalui pendaftaran tanah. Dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Hukum Agraria, mengatur bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
  - a) pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

<sup>2</sup> Hendrik Salmon (15 Juli 2013) "Eksistensi Dan Fungsi Prinsip Strict Liability Dalam Penegakan Hukum Lingkungan"

<sup>3</sup> Hendrik Salmon dkk "Hak Atas Tanah Pada Kawasan Konservasi" *PAMALI: Pattimura MagisterLaw Review* Vol. 1, No. 1 (2021): 40-54

<sup>4</sup> Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2003), h. 194.

<sup>5</sup> *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 1

- b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c) pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Hal ini harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Eksistensi peraturan perundang-undangan sebagai instrument hukum untuk memberi, mengatur, membatasi, menjamin hak-hak warga masyarakat, serta sebagai alat untuk menguji sah tidaknya tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat, pemerintah maupun penyelenggara Negara<sup>6</sup>, termasuk mengatur proses pendaftaran tanah.

Melalui proses pendaftaran tanah kemudian dikeluarkan surat-surat tanda bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah. Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah. Pemberian surat-surat tanda bukti hak berupa sertifikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Alat bukti yang menyatakan sebidang tanah telah di administrasi oleh negara dan diberikan hak kepada orang yang mengadministrasikan tanah dimaksud. Bukti sertifikat adalah milik seseorang sesuai dengan yang tertera di dalam sertifikat tersebut. Sertifikat menjadi pegangan yang kuat dalam pembuktian hak yang dikeluarkan oleh instansi yang diberikan kewenangan yang sah untuk melakukan tindakan dimaksud.

Hukum melindungi pemegang sertifikat dan lebih kokoh bila pemegang itu adalah namanya yang tersebut dalam sertifikat. Sehingga bila yang memegang sertifikat itu belum atas namanya maka perlu dilakukan balik nama kepada yang memegangnya sehingga terhindar dari gangguan pihak lain. Bila terjadi sengketa terhadap bidang tanah tersebut, maka oleh pemilik tanah, sertifikat yang ditangannyalah yang digunakan untuk membuktikan bahwa tanah itu miliknya. Surat tanda bukti hak atau sertifikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila sertifikat tersebut digunakan sebagai jaminan). Sebab yang namanya sertifikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh Negara atas dasar Undang-undang.<sup>7</sup>

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah menghasilkan surat tanda bukti hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah. Keberadaan sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada lebih dari 1 (satu) pihak pada satu bidang tanah tertentu atau sering disebut dengan sertifikat istilah sertifikat ganda. Dengan kata lain, dalam satu areal (baik sebagian maupun seluruhnya) terdapat dua sertifikat hak atas tanah atau lebih dikenal dengan istilah sertifikat ganda yang dikeluarkan oleh badan pertanahan nasional.

Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Badan tersebut dibentuk berdasarkan surat Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, yang bertugas membantu presiden dalam

---

<sup>6</sup> Yohanes Pattinasarany, Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi, *Jurnal Saniri*, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume 3 Nomor 1, November 2022, h. 28.

<sup>7</sup> Muhhamad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008), h. 205.

mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 maupun peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pertanahan meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden. Berdasarkan pengaturan dimaksud menunjukkan bahwa keberadaan badan pertanahan nasional sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan termasuk mengeluarkan sertifikat hak atas tanah pada proses pendaftaran tanah.

Namun sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh badan pertanahan nasional sebagaimana telah di singgung sering menimbulkan masalah hukum, karena sertifikat dimaksud bersifat ganda. Artinya badan pertanahan nasional mengeluarkan 2 (dua) sertifikat kepada 2 (dua) orang atau pihak pada 1 (satu) bidang tanah tertentu, atau dengan kata lain terdapat sertifikat ganda. seperti yang terjadi pada sertifikat atas nama Johni Sucahyo, Badan Pertanahan telah mengeluarkan Sertifikat Hak Milik No. 140 yang dikeluarkan pada tanggal 22 Desember Tahun 1973 pada objek tanah di desa Batu Merah. Namun pada tanah tersebut, badan pertanahan mengeluarkan Sertifikat Hak Milik No. 686 yang dikeluarkan pada 12 Juli 1993 atas nama Tresye Mahudin. Contoh kasus sebagaimana disebutkan diatas, merupakan salah satu dari berbagai perkara yang terjadi sebagai akibat dikeluarkan sertifikat oleh badan pertanahan lebih dari satu atas objek yang sama sehingga menimbulkan adanya sertifikat ganda.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan cara penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data primer, sekunder, tersier yang diperoleh dengan menggunakan studi kepustakaan. Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif yang penguraiannya disusun secara sistematis berdasarkan disiplin, ilmu hukum untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Telah diuraikan sebelumnya bahwa keberadaan sertifikat yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh badan pertanahan sebagai bukti hak atas tanah yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada orang atau badan hukum terhadap bidang tanah tertentu, namun masih terdapat sertifikat ganda atau terdapat lebih dari 1 (satu) sertifikat pada satu bidang tanah yang sama. Padahal secara hukum sertifikat hanya untuk satu objek atau bidang tanah dan hanya satu subjek atau orang atau badan hukum hak. Prinsipnya hanya ada 1 (satu) sertifikat pada 1 (satu) bidang tanah.

Lahirnya sertifikat ganda, tidak lepas dari tindakan pejabat badan pertanahan itu sendiri yang menerbitkan sertifikat yang baru untuk dan atas nama orang atau badan hukum lain pada satu bidang tanah padahal tanah tersebut telah terdapat sertifikat atas nama orang atau badan hukum lain. Kondisi demikian tentunya membutuhkan pertanggungjawaban dari badan pertanahan, karena yang diberikan kewenangan untuk menerbitkan atau mengeluarkan sertifikat. Sertifikat tanah tidak dapat dikeluarkan atau diterbitkan oleh instansi atau lembaga atau badan lain. Sertifikat hanya dapat dikeluarkan oleh badan pertanahan melalui pendaftaran tanah, bukan lembaga pemerintah lainnya. Oleh karena itu, jika terdapat sertifikat ganda maka badan pertanahan bertanggungjawab atas hal

dimaksud. Artinya harus ada pertanggungjawaban hukum dari badan pertanahan terkait pelaksanaan kewenangan mengeluarkan sertifikat dimaksud.

Pertanggungjawaban hukum merupakan prinsip yang ditimbulkan dari adanya penyerahan atau pemberian kewenangan kepada badan atau pejabat atau penyelenggara negara untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan. Sebagaimana dikatakan oleh Soemantri, bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan, dalam konsep hukum publik dikenal prinsip "*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid*" (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).<sup>8</sup> Hal ini sebagai konsekuensi dari penetapan negara sebagai negara Indonesia sebagai Negara Hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, berarti di negara kita hukumlah yang mempunyai arti penting terutama dalam semua segi-segi kehidupan masyarakat. Segala penyelenggaraan yang dilaksanakan oleh negara dengan perantaraan pemerintahnya harus sesuai dan menurut saluran-saluran yang telah ditentukan terlebih dahulu oleh hukum.<sup>9</sup> Dalam suatu negara hukum termasuk negara hukum Indonesia menjadikan hukum sebagai dasar atau pedoman serta alat uji keabsahan setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh seluruh subjek hukum dalam kehidupan bernegara.<sup>10</sup> Setiap penggunaan wewenang oleh badan atau pejabat atau penyelenggara negara selalu disertai dengan tanggung jawab, sesuai dengan prinsip "*deen bevoegdheid zonder verantwoordenlijkheid*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Tanggung jawab hukum merupakan kewajiban untuk melakukan sesuatu menurut cara tertentu yang tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.<sup>11</sup>

Pertanggungjawaban perbuatan pemerintah muncul akibat adanya dua hal, yaitu adanya kewenangan dan adanya hak dan kewajiban. Oleh karena itu, pertanggungjawaban pemerintah merupakan kewajiban penataan hukum dari negara atau pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, *judicial review* yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, dan badan hukum perdata.<sup>12</sup> Bentuknya berupa:

- 1) Pembayaran sejumlah uang, semisal ganti rugi.
- 2) Menerbitkan atau membatalkan/mencabut suatu keputusan atau peraturan
- 3) Tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, semisal melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, atau mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan.

Jika sertifikat dikeluarkan melalui prosedur yang baik maka tidak mungkin terdapat sertifikat ganda, karena ketika akan diterbitkan suatu sertifikat telah dilakukan penyelidikan riwayat bidang tanah itu dan penetapan batas-batasnya melalui proses ukur serta pembuatan peta bidang tanah yang diukur oleh panitia yang dibentuk oleh badan pertanahan dengan melibatkan aparatur desa, yang hasil penyelidikan riwayat dan penunjukan batas tanah yang bersangkutan ditulis dalam daftar-isian yang telah tersimpan

<sup>8</sup> Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, h. 7

<sup>9</sup> Hendrik Salmon, Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik, *Jurnal Sasi* Vol. 16 No. 4 Bulan Oktober - Desember 2010, h. 16.

<sup>10</sup> Yohanes Pattinasarany, Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Oleh Pejabat Daerah, *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 6 Nomor 2, April 2022, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, 2022, h. 206.

<sup>11</sup> Ridwan Halim, *Pengantar Hukum dan Pengetahuan Ilmu Hukum Indonesia*, (Jakarta: Angky Pelita Studyways, 2001), h. 56

<sup>12</sup> Vivin R, "Pertanggung Jawaban Administrasi Negara", dalam <http://inspirasi.hukum.blogspot.co.id/2011/04/pertanggung-jawaban-administrasi-negara-23.html>.

pada kantor pertanahan, sehingga apabila telah dikeluarkan suatu sertifikat untuk satu bidang tanah tertentu, dan akan dikeluarkan suatu sertifikat yang lain atas bidang tanah yang sama maka pasti diketahui atau terbaca pada data yang telah tersimpan di badan pertanahan, sehingga tidak mungkin akan diterbitkan sertifikat yang baru dimaksud karena semua data tersimpan pada kantor badan pertanahan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 35 PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur bahwa:

- (1) Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.
- (2) peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus tetap berada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Dengan izin tertulis dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada instansi lain yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya.
- (4) Atas perintah Pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau Pejabat yang ditunjuk ke sidang Pengadilan tersebut untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan.
- (5) Secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan mikrofilm.
- (6) Rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau mikrofilm sebagaimana dimaksud pada ayat (5) mempunyai kekuatan pembuktian sesudah ditandatangani dan dibubuhi cap dinas oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Berdasarkan pengaturan dimaksud, menunjukkan bahwa semua data tanah yang telah bersertifikat tersimpan pada badan pertanahan, sehingga ketika akan mau dikeluarkan atau diterbitkan satu sertifikat baru maka tentu akan dicek terkait dengan data-data tanah tersebut di badan pertanahan, sehingga tidak mungkin akan terbit sertifikat ganda. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan, dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut tidak boleh lagi mengeluarkan sertifikat lain pada bidang tanah dimaksud. Bahkan pada satu bidang tanah terdapat kepunyaan bersama oleh beberapa orang atau badan hukum hanya diterbitkan satu sertifikat,<sup>13</sup> untuk itu, apabila badan pertanahan mengeluarkan suatu sertifikat padahal telah ada sertifikat terdahulu atau sebelumnya menimbulkan suatu dugaan bahwa sertifikat yang dikeluarkan tersebut tanpa melalui pendaftaran tanah. Oleh karena itu, ketika terdapat sertifikat ganda maka badan pertanahan harus bertanggungjawab terhadap prodak atau hasil kerja yang menimbulkan permasalahan dimaksud. Pertanggungjawaban

---

<sup>13</sup> Pasal 31 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susu kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.

hukum badan pertanahan terhadap keberadaan sertifikat ganda dapat dilakukan dari aspek hukum Perdata maupun hukum administrasi.

Bentuk pertanggungjawaban dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Pertanggungjawaban perdata

Pertanggungjawaban badan pertanahan atas terbitnya sertifikat ganda dalam ranah hukum perdata, didasarkan pada ketentuan Pasal 1365 KUHPperdata. Pasal 1365 KUHPperdata mengatur bahwa setiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata, suatu perbuatan dikatakan merupakan suatu perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Perbuatan, baik merupakan (1) kesengajaan (dilakukan secara aktif) maupun (2) kelalaian (pasif/tidak berniat melakukannya).
- 2) Melawan hukum, yaitu jika memenuhi hal-hal berikut:
  - a) Bertentangan dengan hak subjektif orang lain,
  - b) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku.
  - c) Bertentangan dengan kesusilaan.
  - d) Bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian.
- 3) Kesalahan, yaitu kondisi kesengajaan atau kelalaian yang memenuhi unsur-unsur melawan hukum.
- 4) Kerugian, yaitu dalam kaitannya dengan Pasal 1365 KUH Perdata bahwa untuk menentukan kewajiban pelaku perbuatan melawan hukum untuk membayar ganti rugi.
- 5) Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian, bahwa kerugian yang diderita oleh korban haruslah benar-benar sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukan oleh pelaku.<sup>14</sup>

Berdasarkan pengaturan dalam ketentuan Pasal 1365 KUHPperdata, serta unsur sebagaimana dijelaskan maka dalam kaitannya dengan tindakan badan pertanahan mengeluarkan sertifikat ganda merupakan suatu perbuatan melanggar hukum, karena dalam ketentuan peraturan perundang-undangan menghendaki satu sertifikat hanya berlaku pada satu bidang tanah. Perbuatan mengeluarkan sertifikat ganda tentunya membawa kerugian kepada orang lain baik pada orang atau badan hukum yang telah diberikan sertifikat awal maupun orang atau badan hukum yang mendapatkan sertifikat kedua. Hal ini tentunya mencul kerugian karena ketika orang atau badan hukum yang mendaftarkan tanahnya sampai terbitnya sertifikat terdapat biaya yang dikeluarkan, bahkan jika terjadi masalah para pihak juga mengeluarkan biaya. Oleh karena itu, terdapat unsur kerugian. Ketika adanya kerugian akibat dari dikeluarkan sertifikat ganda oleh badan pertanahan maka badan pertanahan harus mengantikan kerugian tersebut.

Pendekatan hukum perdata maka orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya sertifikat mengakibatkan terdapat sertifikat ganda maka dapat meminta pertanggungjawaban hukum dari badan pertanahan nasional melalui gugatan ke pengadilan umum (perdata) dengan berdasar pada ketentuan Pasal 1365 KUHPperdata. Pengadilan nantinya berwenang menguji gugatan yang diajukan tersebut

<sup>14</sup> Rosa Agustina (et.al.), *Hukum Perikatan (Law of obligations)*, (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), h. 6.

terkait dengan tindakan Badan pertanahan mengeluarkan sertifikat ganda dimaksud. Pertanggungjawaban hukum dalam ranah hukum perdata bersifat meminta seseorang atau badan hukum terhadap perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan melawan hukum bertujuan untuk melindungi hak seseorang dan memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan. Hal ini bertujuan untuk melindungi hak-hak seseorang atau badan hukum.

## 2. Pertanggungjawaban administrasi

Pertanggungjawaban badan pertanahan dari aspek hukum administrasi terhadap keberadaan sertifikat ganda pencabutan atau pembatalan satu sertifikat yang dianggap Palsu tanpa melalui proses pengadilan pada pengadilan tata usaha negara atau melalui proses pengadilan tata usaha negara. Sertifikat tanah merupakan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh kepala badan pertanahan sebagai pejabat tata usaha negara. Keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>15</sup> Sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>16</sup>

Sertifikat hak atas tanah merupakan keputusan tata usaha negara yang bersifat kongkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata. Artinya sertifikat merupakan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan pertanahan sebagai bagian dari kegiatan pendaftaran tanah, sertifikat dimaksud berwujud, sertifikat dimaksud ditujukan kepada individu bukan orang banyak, dan sertifikat dimaksud menimbulkan akibat hukum, yaitu menimbulkan hak bagi orang atau badan hukum yang tersebut dalam sertifikat dimaksud. Sehingga ketika badan pertanahan mengeluarkan sertifikat ganda maka orang atau badan hukum yang merasa dirugikan dengan tindakan badan pertanahan mengeluarkan sertifikat dimaksud dapat meminta pertanggungjawaban dari badan pertanahan melalui gugatan ke pengadilan tata usaha negara untuk menguji keabsahan sertifikat ganda dimaksud. Keberadaan pengadilan tata usaha negara adalah sebagai pengadilan yang berwenang menguji legalitas keputusan tata usaha negara termasuk sertifikat hak atas tanah, ketika badan atau pejabat melakukan kewenangan, karena setiap badan atau pejabat atau penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan tindakan pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan. Pasal 8 UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
  - (a) peraturan perundang-undangan; dan
  - (b) AUPB.
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

---

<sup>15</sup> Dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1985 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sebagaimana telah dirubah terakhir dengan UU No. 51 Tahun 2009.

<sup>16</sup> *Ibid*, Angka 2.

Badan pertanahan nasional sebagai penyelenggara negara ketika melakukan tugas dan kewenangannya harus profesional dan cermat sehingga tindakan atau perbuatannya mengeluarkan sertifikat hak atas tanah tidak merugikan masyarakat, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU No. 30 Tahun 2014), bahwa Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan AUPB, bahkan dalam Pasal 50 UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, sebelum menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, harus memeriksa dokumen dan kelengkapan Administrasi Pemerintahan dari pemohon.
- (2) Dalam melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menentukan sifat, ruang lingkup pemeriksaan, pihak yang berkepentingan, dan dokumen yang dibutuhkan untuk mendukung penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak permohonan Keputusan dan/atau Tindakan diajukan dan telah memenuhi persyaratan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada pemohon, permohonan diterima.
- (4) Dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak permohonan Keputusan dan/atau Tindakan diajukan dan tidak memenuhi persyaratan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada pemohon, permohonan ditolak.

Pengadilan tata usaha negara menguji keberadaan sertifikat ganda sebagai keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan pertanahan, yang putusnya dapat menetapkan kewajiban hukum bagi badan pertanahan baik berupa pembatalan maupun pencabutan sertifikat tersebut. Sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) dari UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana dirubah terakhir dengan UU No. 51 Tahun 2009 yang mengatur bahwa Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Sertifikat hak atas tanah merupakan produk Pejabat Tata Usaha Negara, maka perbuatan mengeluarkan sertifikat ganda oleh badan pertanahan merupakan perbuatan hukum pejabat tata usaha negara. Oleh karenanya perintah pembatalan atau pencabutan sertifikat merupakan kewenangan dari pengadilan tata usaha negara melalui putusan, yang pelaksanaan putusan dimaksud dilakukan oleh badan pertanahan.

Jika diperadilan umum lebih menitikberatkan kepada hal-hal mengenai perdata dalam sengketa pertanahan dalam membuktikan hak, lain halnya dengan peradilan tata usaha negara hanya menyelesaikan sengketa pertanahan terkait dengan dikeluarkan sertifikat sebagai surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang berkaitan dengan legalitas sertifikat sebagai bukti hak atas tanah bukan persoalan siapa yang berhak atau siapa pemilik hak. Oleh karenanya putusan pengadilan tata usaha negara sifatnya hanya memerintahkan mencabut atau membatalkan sertifikat bukan menentukan siapa yang berhak atas suatu bidang tanah, selayaknya pengadilan perdata, dengan demikian pertanggungjawaba hukum badan pertanahan terhadap keberadaan sertifikat ganda merupakan konsekwensi dari pemberian kewenangan kepada badan pertanahan untuk

mengeluarkan sertifikat hak atas tanah sehingga pencabutan atau pembatalan harus oleh badan Pertanahan baik tanpa melalui perintah dalam putusan pengadilan tata usaha negara akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya terhadap proses penerbitan sertifikat. Pertanggungjawaban badan pertanahan terhadap keberadaan sertifikat ganda sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangan jabatan untuk menerbitkan atau mengeluarkan sertifikat.

## KESIMPULAN

Mantan Kepala Desa tidak berwenang menggunakan Aset Desa dalam Bentuk Rumah Kepala Desa berdasarkan Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Aset Desa mengatur bahwa "Penggunaan aset Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c, ditetapkan dalam rangka mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Desa". Disamping itu Aset Desa berupa bangunan Desa adalah Barang Milik Negara (BMN), sehingga tidak boleh digunakan oleh orang tertentu secara tanpa hak. Akibat hukum yang timbul terhadap penggunaan Aset Desa dalam bentuk Rumah Kepala Desa adalah adanya perubahan terhadap status penggunaan Aset atau bangunan tersebut yang berdampak pada kerugian terhadap keuangan negara dan yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi.

## REFERENSI

- Hilman Hadikusuma, Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia (Bandung: Mandar Maju, 2003)
- H. Salmon, Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik, Jurnal Sasi Vol. 16 No. 4 Bulan Oktober – Desember 2010.
- Hendrik Salmon dkk "Hak Atas Tanah Pada Kawasan Konservasi" PAMALI: Pattimura MagisterLaw Review Vol. 1, No. 1 (2021).
- Vivin R, "Pertanggung Jawaban Administrasi Negara", dalam [http://inspirasi.hukum.blogspot.co.id/2011/04/pertanggung-jawaban-administrasi-negara\\_23.html](http://inspirasi.hukum.blogspot.co.id/2011/04/pertanggung-jawaban-administrasi-negara_23.html)
- Rosa Agustina (et.al.), Hukum Perikatan (Law of obligations), (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012)
- Ridwan Halim, Pengantar Hukum dan Pengetahuan Ilmu Hukum Indonesia, (Jakarta: Angky Pelita Studyways, 2001)
- Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, Hukum Pendaftaran Tanah, (Jakarta: Mandar Maju, 2008.
- Sri Soemantri, 1987, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Bandung, Alumni.
- Yohanes Pattinasarany, Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi, Jurnal Saniri, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume 3 Nomor 1, November 2022.
- Yohanes Pattinasarany, Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Oleh Pejabat Daerah, Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6 Nomor 2, April 2022, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, 2022.