

**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB HUKUM KANTOR
PERTANAHAN ATAS PENERBITAN SERTIPIKAT GANDA
YANG DIAJUKAN OLEH PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)**



Oleh:

HILDA OKTAVIANI

NIM : 21302300058

Program Studi : Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG**

2025

**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB HUKUM KANTOR
PERTANAHAN ATAS PENERBITAN SERTIPIKAT GANDA
YANG DIAJUKAN OLEH PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn.)**



Oleh:

HILDA OKTAVIANI

NIM : 21302300058

Program Studi : Kenotariatan

PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)

SEMARANG

2025

**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB HUKUM KANTOR
PERTANAHAN ATAS PENERBITAN SERTIPIKAT GANDA
YANG DIAJUKAN OLEH PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)**

TESIS

Oleh:

HILDA OKTAVIANI

NIM : 21302300058

Program Studi : Kenotariatan

Disetujui oleh:

Pembimbing
Tanggal, Mei 2025

Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn.

NIDK: 8905100020

Mengetahui,
Rektor Fakultas Hukum UNISSULA



Dr. H. Jawad Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 0620046701

**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB HUKUM KANTOR
PERTANAHAN ATAS PENERBITAN SERTIPIKAT GANDA
YANG DIAJUKAN OLEH PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)**

TESIS

Oleh:

HILDA OKTAVIANI

NIM : 21302300058

Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Penguji

Pada Tanggal : 28 Mei 2025

Dan dinyatakan : LULUS

**Tim Penguji
Ketua,**

Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.

NIDN : 0615087903

Anggota

Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn.

NIDK: 8905100020

Anggota

Dr. H. Amja Purnawan, S.H., Sp.N., M.Hum.

NIDN: 0606126501

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum UNISSULA

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 0620046701

PERNYATAAN SURAT KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hilda Oktaviani

NIM : 21302300058

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul “Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, Mei 2025

Yang Menyatakan



Hilda Oktaviani
21302300058

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Hilda Oktaviani

NIM : 21302300058

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Dengan ini menyatakan karya ilmiah berupa tesis dengan judul:

“Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)”

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, Mei 2025

Yang Menyatakan



Hilda Oktaviani
21302300058

MOTTO

“Bekerjalah di masa muda dan beristirahatlah di masa tua”

Tidak ada yang akan menuai kecuali apa yang mereka tabur.”
QS Al-An'am: 164

PERSEMBAHAN :

Tesis ini kupersembahkan untuk:

- Kepada kedua orang tua penulis Ayahanda H. MUH. AMRI SUDDING dan Ibunda HJ. HASNA BT. LATANG tercinta yang telah membesarkan, mendidik, selalu mencurahkan perhatian dan kasih sayang, memberikan dukungan dan motivasi serta doa restu yang tidak ternilai dalam menempuh jenjang pendidikan.
- keluarga besar dan saudara yang selalu mendukung dan mendoakan sehingga Tesis ini dapat terselesaikan.
- Teman-teman yang telah mendukung dan memberi semangat.
- Seluruh civitas Fakultas Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

KATA PENGANTAR

‘Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh’

Alhamdulillah rabbil 'alamin

Segala puji syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas segala limpahan rahmat, karunia, dan hidayah-Nya, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis telah diberikan kesehatan, kekuatan, kesabaran, ilmu dan kesempatan untuk menyelesaikan tesis ini dengan judul **“Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)”**. Penulisan Tesis ini merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh Gelar Magister dalam bidang Ilmu Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Pada kesempatan ini Penulis mengucapkan banyak terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Dr. Nanang Sri Darmadi, SH., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Dr. Achmad Arifullah, SH., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

5. Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn. Selaku Pembimbing, yang telah meluangkan waktu, pikiran, tenaga serta dengan rendah hati memberikan bimbingan dan arahan bagi penulis sehingga Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik;
6. Para Dosen pengajar dan segenap staff pada Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah banyak memberikan Ilmu Pengetahuannya selama Penulis mengikuti perkuliahan;
7. Semua pihak yang karena keterbatasan sarana tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu tetapi telah berjasa besar dalam memberikan sumbangsih untuk penyelesaian Tesis ini.

Semoga Allah SWT selalu memberikan perlindungan dan rahmat-Nya kepada mereka semua. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini, isi substansi masih jauh dari sempurna. Hal ini karena keterbatasan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan saran yang membangun guna perbaikan ke arah yang lebih baik lagi.

Semoga Tesis ini memberikan manfaat dikemudian hari. Dengan iringan doa, semoga segala bantuan dan dukungan yang telah diberikan dari semua pihak mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Penulis

Hilda Oktaviani

ABSTRAK

Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), menjadi isu penting dalam praktik hukum di Indonesia. Sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan sertipikat tanah, kantor pertanahan bertanggung jawab memberikan kepastian hukum atas sertipikat yang diterbitkannya. Terbitnya sertipikat ganda tidak hanya merugikan para pihak, tetapi juga dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap kantor pertanahan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis: 1) Proses penerbitan sertipikat pada kantor pertanahan. 2) Akibat dan tanggung jawab hukum kantor pertanahan dalam penerbitan sertipikat ganda yang diajukan oleh PPAT.

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Jenis penelitian ini termasuk penelitian yuridis empiris. Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka. Analisis dalam penelitian ini bersifat perspektif.

Hasil penelitian disimpulkan: 1) Prosedur penerbitan sertipikat pada dasarnya telah diatur secara normatif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta peraturan pelaksanaannya, yang menekankan pentingnya asas legalitas, kepastian hukum, dan pelayanan publik. Proses penerbitan sertipikat melalui pendaftaran tanah baik pendaftaran tanah pertama kali maupun pemeliharaan data pendaftaran dilakukan secara bertahap, mulai dari pengumpulan data yuridis dan fisik, pemeriksaan tanah, pengumuman data, hingga penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan. 2) Penerbitan sertipikat ganda merupakan bentuk cacat administrasi pertanahan yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan berpotensi menimbulkan sengketa kepemilikan atas tanah. Akibat hukum dari terbitnya sertipikat ganda adalah batalnya salah satu atau kedua sertipikat tersebut berdasarkan asas hukum bahwa tidak dapat ada dua hak yang sama atas objek yang sama. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan bertanggung jawab secara administratif karena sertipikat hak atas tanah hanya dapat diterbitkan oleh lembaga tersebut sebagai pelaksana pendaftaran tanah sesuai ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Apabila kelalaian atau kesalahan prosedural dalam verifikasi data yuridis dan fisik terbukti berasal dari Kantor Pertanahan, maka dapat timbul tanggung jawab hukum, baik dalam bentuk pemulihan administrasi, ganti kerugian, maupun tanggung jawab perdata dan/atau pidana terhadap pejabat yang berwenang.

Kata Kunci: Tanggung Jawab Hukum, Sertipikat Ganda, Kantor Pertanahan

ABSTRACT

Juridical Review of the Legal Responsibility of the Land Office for the Issuance of Double Certificates Submitted by a Land Deed Official (PPAT) has become an important issue in legal practice in Indonesia. As the authorized institution to issue land certificates, the Land Office is responsible for ensuring legal certainty over the certificates it issues. The issuance of double certificates not only harms the involved parties but can also undermine public trust in the Land Office. The aim of this study is to analyze: 1) The process of certificate issuance at the Land Office. 2) Legal consequences and responsibilities of the Land Office in the issuance of double certificates submitted by a Land Deed Official (PPAT).

The approach method in this study is the statutory approach. This type of research is classified as empirical juridical research. The types and sources of data in this study are primary and secondary data obtained through literature review. The analysis in this research is perspective based.

The research results are summarized: 1) The procedure for certificate issuance is fundamentally regulated normatively under Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration and its implementing regulations, which emphasize the importance of the principles of legality, legal certainty, and public service. The certificate issuance process through land registration, whether for initial registration or maintenance of registration data, is carried out in stages starting from the collection of juridical and physical data, land inspection, data announcement, up to the issuance of land title certificates by the Head of the Land Office. 2) The issuance of double certificates constitutes a form of land administration defect that leads to legal uncertainty and has the potential to cause land ownership disputes. The legal consequence of issuing double certificates is the nullification of one or both certificates, based on the legal principle that there cannot be two identical rights over the same object. In this context, the Land Office bears administrative responsibility, as land title certificates can only be issued by this institution as the implementing body for land registration in accordance with Article 19 of the Basic Agrarian Law in conjunction with Government Regulation No. 24 of 1997. If negligence or procedural errors in verifying juridical and physical data are proven to originate from the Land Office, legal liability may arise, including administrative remedies, compensation, and civil and/or criminal liability for the responsible official.

Keywords: Legal Responsibility, Double Certificate, Land Office.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH	vi
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	x
<i>ABSTRACT</i>	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Kerangka Konseptual	11
F. Kerangka Teori	14
G. Metode Penelitian.....	20

1. Jenis Penelitian	20
2. Metode Pendekatan	20
3. Jenis dan Sumber Data	21
4. Metode Pengumpulan Data	23
5. Metode Analisis Data	24
H. Sistematika Penulisan	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	26
A. Tinjauan Umum Tentang Tanggung Jawab Hukum	26
1. Pengertian Tanggung Jawab Hukum	26
2. Konsep Tanggung Jawab Hukum	29
3. Prinsip Tanggung Jawab Hukum	30
B. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)	34
1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional	34
2. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional	35
3. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional	36
C. Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Ganda	38
1. Pengertian Sertipikat Ganda	38
2. Kategori Sertipikat Ganda	40
3. Penyebab Sertipikat Ganda	41
D. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	42
1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	42
2. Tugas dan Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	43
3. Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	45

4. Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	47
5. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	48
E. Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Ganda Dalam Perspektif Islam	50
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	60
A. Proses Penerbitan Sertipikat Pada Kantor Pertanahan	60
B. Akibat dan Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Di Ajukan Oleh PPAT	72
a. Akibat Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Di Ajukan Oleh PPAT	72
b. Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Di Ajukan Oleh PPAT	83
BAB IV PENUTUP	113
A. Simpulan	113
B. Saran	114
DAFTAR PUSTAKA	



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak zaman dahulu tanah memiliki hubungan yang sangat erat dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan dasar yang esensial bagi kelangsungan hidup manusia.¹ Manusia hidup, tumbuh, dan berkembang serta menjalankan aktivitasnya di atas tanah, sehingga setiap waktu manusia berinteraksi dengan tanah. Bisa dikatakan bahwa hampir seluruh aspek kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya terkait dengan tanah. Tanah diperlukan oleh setiap orang, tidak hanya selama masa hidupnya, tetapi juga setelah meninggal dunia, karena tanah dibutuhkan sebagai tempat pemakaman. Mengingat betapa pentingnya tanah dalam kehidupan, manusia terus berupaya untuk memiliki dan menguasai tanah.

Segala aktivitas manusia selalu melibatkan tanah dan dilakukan di atasnya. Tanah menjadi kebutuhan penting yang diperlukan oleh setiap individu. Keinginan untuk memiliki dan menguasai tanah muncul karena kebutuhan tersebut. Selain alasan yang telah disebutkan, banyak orang ingin memiliki dan menguasai tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Bagi banyak orang, tanah merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi, selain kebutuhan akan makanan dan pakaian. Tanah menjadi komoditas vital untuk mencapai kesejahteraan hidup yang lebih baik.²

¹ Nugraha, S., Guntur, I. G. N., & Kistiyah, S, 2020. Penolakan Masyarakat Adat Limau Manis Kota Padang Terhadap Pendaftaran Tanah. *Tunas Agraria*, Vol 3 No 2, hal 4.

² *Ibid* hal 5

Keberadaan tanah sangat penting bagi manusia dalam menjalani kehidupan, sehingga diperlukan jaminan kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah yang dimilikinya. Untuk memperoleh jaminan tersebut, diperlukan regulasi hukum yang memberikan pedoman dan pengaturan yang pelaksanaannya dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan yang berlaku. Salah satu cara untuk mencapainya adalah dengan mendaftarkan tanah ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan memperoleh sertipikat sebagai bukti sah kepemilikan.

Sejarah hubungan antara manusia Indonesia dengan tanahnya juga tercermin dalam proklamasi kemerdekaan, di mana hubungan tersebut diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal ini menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Apa yang telah dinyatakan oleh bangsa Indonesia dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Dalam hal ini, negara sebagai organisasi kekuasaan yang mewakili seluruh rakyat diberikan hak untuk menguasai tanah dengan tujuan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, yang dikenal dengan istilah hak menguasai negara. Penguasaan negara ini berarti bahwa negara memiliki kewenangan tertinggi untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;

2. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara individu dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara individu dan tindakan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Dari penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa secara yuridis, tanah diartikan sebagai permukaan bumi. Sementara itu, hak atas tanah adalah hak yang diberikan atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang bersifat terbatas dan memiliki dimensi dua, yaitu panjang dan lebar. Dengan hak atas tanah, yang dimiliki adalah sebagian dari permukaan bumi tersebut. Namun, kadangkala wewenang untuk menggunakan tanah yang bersumber dari hak tersebut diperluas hingga mencakup penggunaan sebagian dari tubuh bumi di bawah tanah, air, serta ruang angkasa di atasnya.

Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang dasar 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang setara di depan hukum dan harus mematuhi peraturan yang ada. Semua tindakan hukum yang dilakukan oleh masyarakat harus didukung oleh bukti yang menunjukkan bahwa perbuatan hukum tersebut telah terjadi.

Untuk memberikan kepastian hukum terkait hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, pemerintah akan melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pasal ini menyatakan bahwa

"untuk memastikan kepastian hukum, pemerintah akan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah."

Peraturan Pemerintah yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam UUPA adalah PP Nomor 10 Tahun 1961 yang mulai berlaku pada 23 Maret 1961, kemudian disempurnakan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mulai berlaku pada 8 Juli 1997. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah, diatur bahwa semua peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun baik melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan, atau metode pemindahan hak lainnya, kecuali melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika disertai dengan akta yang disusun oleh PPAT yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

PPAT adalah pejabat umum yang memiliki kewenangan untuk menyusun akta-akta otentik terkait hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, sesuai dengan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016. Semua akta yang dibuat oleh PPAT dianggap sebagai akta otentik yang harus memenuhi bentuk dan ketentuan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), akta otentik adalah akta yang disusun sesuai dengan format yang ditetapkan oleh undang-undang, dan atau

³ I Ketut Oka Setiawan, 2014, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 106

di hadapan pejabat umum yang berwenang di tempat di mana akta tersebut dibuat.⁴

Hak atas tanah dibuktikan dengan sertipikat kepemilikan tanah, yang berfungsi sebagai alat bukti otentik untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak, sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Ayat (1) PP 24 Tahun 1997. Proses penerbitan sertipikat tanah dilakukan melalui Notaris/PPAT, kemudian diteruskan ke BPN untuk diterbitkan sebagai sertipikat yang memiliki kekuatan pembuktian yang sah dan kuat.

Sertipikat hak atas tanah merupakan hasil akhir dari proses pendaftaran tanah yang diatur oleh hukum, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sertipikat ini memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menerbitkannya sebagai alat bukti yang sah atas kepemilikan tanah. Ketentuan mengikat ini berarti pejabat BPN diwajibkan untuk memperbaiki jika terjadi kekeliruan atau kesalahan dalam penerbitan sertipikat, sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas utama untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Selain itu, Badan Pertanahan Nasional juga memiliki fungsi-fungsi yang harus dijalankan. Fungsi-fungsi tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas yang tercantum

⁴ Soedharyo Soimin, 2008, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 86

pada Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Kantor Pertanahan merupakan unit kerja Badan Pertanahan Nasional yang berada di wilayah Kabupaten atau Kota, yang bertugas untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah serta pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Untuk menjalankan tugas tersebut, Kepala Badan Pertanahan memiliki

wewenang untuk mendaftarkan hak atas tanah dan mengeluarkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohonkan oleh individu atau badan. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, sebagian wewenang pemberian hak atas tanah dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Provinsi maupun Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota. Tugas Kantor Pertanahan diatur dalam Pasal 30 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, yang menyatakan bahwa Kantor Pertanahan memiliki tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Kantor Pertanahan, sebagai ujung tombak dari Badan Pertanahan Nasional, memiliki tugas untuk memberikan pelayanan langsung di bidang pertanahan kepada masyarakat. Kantor Pertanahan menjalankan tiga tugas pokok, yaitu:⁵

1. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
2. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
3. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

⁵ Malaka, Zuman, dan Habib Adjie, 2017. "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda (Studi Kasus Putusan Kasasi MA No. 162 K/TUN/2012)." Jurnal Al-Qānūn vol 20, no. 2, hal 7.

Melihat banyaknya gugatan terkait sertipikat yang diterbitkan dengan cara melanggar hukum atau tidak sesuai dengan ketentuan hukum, serta yang merugikan pemilik tanah yang sah, maka pengadilan menjadi saluran terakhir untuk meminta agar hak atas tanah dikembalikan kepada pemilik yang sebenarnya. Oleh karena itu, dalam menyelesaikan sengketa hukum di pengadilan, hakim harus dapat membuat keputusan yang tepat berdasarkan gugatan dan jawaban dari kedua belah pihak yang terlibat. Pengadilan berperan penting dalam mewujudkan keadilan.

Masalah pertanahan yang sering berakhir di pengadilan umumnya disebabkan oleh klaim yang saling bertentangan, di mana masing-masing pihak memiliki bukti kepemilikan berupa sertipikat. Konflik pertanahan pada dasarnya tidak hanya muncul karena ketiadaan sertipikat tanah, tetapi tanah yang sudah bersertipikat pun rentan terhadap sengketa. Hal ini terjadi ketika dalam satu objek tanah terdapat dua status hak atas tanah pada sebagian area tanah tersebut, dan masing-masing pihak mengklaim sebagai pemiliknya, yang sering kali menyebabkan terjadinya sertipikat ganda (overlapping).

Terbitnya sertipikat ganda tentu tidak terlepas dari tindakan pemohon yang mengajukan data tanah ke Pejabat Pembuat Akta Tanah atau permohonan yang diajukan oleh pihak lain langsung ke Badan Pertanahan Nasional, yang dapat menyebabkan kesalahan. Selain itu, hal ini juga bisa terjadi akibat ketidacermatan dalam memeriksa bukti fisik maupun data yuridis yang diajukan selama proses pengajuan dan penerbitan sertipikat.

Sengketa tanah dapat dilihat dari dua perspektif. Dari sudut pandang masyarakat, masalah pertanahan muncul akibat ketidakmampuan dan ketidakprofesionalan aparat Badan Pertanahan Nasional serta buruknya administrasi pertanahan. Sementara itu, menurut pandangan Badan Pertanahan Nasional, hal ini disebabkan oleh pemalsuan informasi dari masyarakat, kepala desa, atau PPAT. Jika terbukti bahwa sengketa yang terjadi disebabkan oleh kelalaian Badan Pertanahan Nasional, maka sesuai dengan 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."

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Sengketa, Pasal 81 Ayat 1 menyatakan bahwa:

"Segala akibat yang timbul akibat tindakan hukum yang dilakukan oleh pegawai atau pejabat BPN dalam penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan yang diatur dalam peraturan ini, yang telah dilaksanakan sesuai prosedur yang berlaku dan menimbulkan masalah berupa gugatan perdata, tata usaha negara, atau laporan tindak pidana terhadap pegawai atau pejabat BPN, menjadi tanggung jawab BPN."

Permasalahan tentang sertipikat tanah masih tetap ada dan muncul lagi dengan permasalahan berbeda. Sebidang tanah yang mempunyai sertipikat ganda muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk membahas tentang penerbitan sertipikat ganda serta mencari dan memahami

bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terkait penerbitan sertipikat ganda dan akibat hukumnya. Penulis merangkum permasalahan ini dengan judul **“Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh PPAT”**

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Proses Penerbitan Sertipikat Pada Kantor Pertanahan?
2. Bagaimana Akibat Dan Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh PPAT?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana proses penerbitan sertipikat pada kantor pertanahan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana akibat dan tanggung jawab hukum kantor pertanahan dalam penerbitan sertipikat ganda yang diajukan oleh PPAT

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan Penelitian ini dapat ditinjau dari segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini, penulis sangat berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Sebagai sarana meningkatkan pengetahuan bagi penulis terhadap ilmu hukum, khususnya dalam bidang kenotariatan.
 - b. Sebagai sumbangan kerangka berpikir terhadap ilmu hukum, terutama untuk penerapan ilmu yang diperoleh dibangku kuliah.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan kajian dan pertimbangan bagi pihak-pihak terkait Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hasil penelitian dapat dipergunakan untuk menambah bahan Pustaka demi kepentingan akademis khususnya bidang kenotariatan
- b. Guna memberi jawaban terhadap masalah yang sedang diteliti.

E. Kerangka Konseptual

1. Tanggung Jawab

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia tanggung jawab adalah kewajiban yang ditanggung oleh seorang individu, termasuk menanggung akibatnya. Tanggung jawab dapat diwujudkan pada diri sendiri, keluarga dan Masyarakat. Hal ini menjelaskan bahwa tanggung jawab adalah kemampuan seorang individu untuk menghadapi sebab dari suatu akibat.

2. Tanggung Jawab Hukum

Tanggung jawab menurut hukum adalah kewajiban yang harus dipenuhi oleh individu atau entitas berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, baik dalam konteks perdata, pidana, maupun administratif.⁶ Dalam hukum perdata, tanggung jawab berhubungan dengan kewajiban untuk mengganti kerugian yang disebabkan oleh tindakan melawan hukum atau pelanggaran kontrak, seperti diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2003, Independensi Dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah, Majalah Renvoi Edisi 3 Juni hal. 31.

Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menyatakan bahwa setiap tindakan yang melanggar hukum dan menyebabkan kerugian kepada orang lain mewajibkan pelaku untuk mengganti kerugian tersebut. Sedangkan dalam hukum pidana, tanggung jawab mencakup kewajiban untuk menerima hukuman yang ditetapkan oleh hukum sebagai konsekuensi dari pelanggaran pidana yang dilakukan. Tanggung jawab administratif mengacu pada kewajiban untuk mematuhi peraturan dan kebijakan administrasi yang ditetapkan oleh lembaga pemerintah atau organisasi.⁷

3. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah non-kementerian di Indonesia yang bertanggung jawab untuk menjalankan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. BPN didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai pengembangan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, yang berada di bawah dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden.

4. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah seorang pejabat umum yang diberi wewenang khusus untuk membuat akta-akta otentik terkait hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT, tugas utama PPAT meliputi pembuatan akta yang berkaitan dengan

⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 7.

peralihan hak atas tanah, seperti jual beli, tukar menukar, hibah, dan pemindahan hak lainnya. PPAT bertanggung jawab untuk memastikan bahwa semua akta yang dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mencerminkan kehendak para pihak dengan akurat. Akta yang dikeluarkan oleh PPAT memiliki kekuatan hukum yang tinggi dan berfungsi sebagai alat bukti yang sah dalam proses pendaftaran tanah. Untuk menjalankan tugasnya, PPAT harus mematuhi kode etik profesi yang mengatur integritas dan tanggung jawab profesional, serta mengikuti prosedur administratif yang ditetapkan. PPAT juga harus memastikan bahwa seluruh proses pembuatan akta dilakukan dengan teliti dan jujur, sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam transaksi properti.⁸

5. Sertipikat

Sertipikat menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah surat yang menjadi bukti tanda kepemilikan hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan, yang masing-masing telah tercatat dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah merupakan bukti bahwa seseorang atau badan hukum memiliki hak atas suatu bidang tanah beserta surat ukurannya. Sertipikat yang belum disertai dengan surat ukur disebut sebagai sertipikat

⁸ Adrian Sutedi, 2014, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hal127.

sementara, yang hanya dilengkapi dengan gambar situasi sebagai petunjuk lokasi objek tanah tersebut.

6. Sertipikat Ganda

Menurut Ali Achmad Chomzah, sertipikat ganda diartikan sebagai sertipikat yang menggambarkan satu bidang tanah yang sama. Artinya, satu bidang tanah bisa memiliki dua atau lebih sertipikat yang data-datanya berbeda. Hal ini sering disebut juga dengan sertipikat tumpang tindih, baik tumpang tindih pada seluruh bidang tanah maupun hanya pada sebagian dari tanah tersebut.

Sertipikat ganda merujuk pada situasi di mana sebuah bidang tanah memiliki dua sertipikat yang dimiliki oleh dua orang yang berbeda. Secara prinsip, setiap bidang tanah memiliki posisi yang unik di permukaan bumi, dan tidak ada dua bidang tanah yang memiliki posisi yang sama. Oleh karena itu, setiap bidang tanah yang telah disertifikasi atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapat perlindungan dari pendaftaran ganda atas tanah tersebut.

F. Kerangka Teori

Menurut Sudikno Mertokusumo, seorang ahli hukum terkemuka dari Indonesia, teori hukum merupakan suatu sistem pemikiran yang berfungsi untuk memahami dan menjelaskan hakikat hukum, struktur, dan penerapannya dalam masyarakat. Dalam karyanya, "Pengantar Ilmu Hukum" (1993), Mertokusumo mengemukakan bahwa teori hukum berperan penting dalam menyediakan kerangka konseptual untuk menganalisis dan

menginterpretasikan norma-norma hukum serta dinamika yang terjadi dalam praktik hukum.⁹

Mertokusumo menekankan bahwa teori hukum tidak hanya berfokus pada aspek normatif dari hukum, yaitu aturan-aturan yang berlaku, tetapi juga pada aspek fungsional dan praktis dari hukum dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian, teori hukum menurut Sudikno Mertokusumo berfungsi sebagai alat analisis yang membantu untuk memahami, menjelaskan, dan mengevaluasi hukum dalam konteks yang lebih luas. Teori ini memberikan landasan yang kokoh untuk menganalisis norma-norma hukum, serta untuk merumuskan dan menerapkan prinsip-prinsip hukum dalam berbagai situasi dan dinamika sosial.¹⁰

Beberapa teori yang akan digunakan dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Teori Tujuan Hukum

Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Gustav Radbruch mengemukakan bahwa tujuan hukum terdiri dari tiga elemen fundamental yang saling terkait: keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Menurut Radbruch, hukum yang ideal harus

⁹ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal 32.

¹⁰ *Ibid*, hal 33

mencakup ketiga unsur ini secara bersamaan.¹¹ Keadilan berarti bahwa hukum harus memberikan perlakuan yang adil dan setara kepada semua individu, memastikan bahwa hak-hak dan kewajiban diatur dengan cara yang tidak memihak dan sesuai dengan prinsip moral. Kepastian hukum mengacu pada kebutuhan untuk memiliki aturan yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi, sehingga individu dan masyarakat dapat memahami dan mengikuti hukum dengan keyakinan bahwa aturan tersebut akan diterapkan secara konsisten. Kemanfaatan, di sisi lain, berkaitan dengan sejauh mana hukum memberikan manfaat nyata dan kesejahteraan bagi masyarakat, memperhatikan efek praktis dan hasil yang dihasilkan oleh penerapan hukum.¹² Radbruch menekankan bahwa ketiga unsur ini tidak dapat berdiri sendiri; hukum yang adil tanpa kepastian hukum mungkin tidak efektif, sedangkan hukum yang hanya mengikuti kepastian hukum tanpa memperhatikan keadilan atau manfaat bisa menjadi tidak relevan. Dengan demikian, tujuan menurut Radbruch adalah untuk menciptakan sistem hukum yang seimbang dan integratif, yang tidak hanya adil, tetapi juga dapat diandalkan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Menurut teori tujuan hukum Gustav Radbruch, hukum memiliki tiga unsur utama: keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Agar hukum dianggap telah mencapai tujuannya, ketiga unsur ini harus terpenuhi. Ketiganya saling mendukung untuk menciptakan hukum yang ideal. Hukum dikatakan adil jika ia memiliki kepastian hukum dan memberikan manfaat.

¹¹ Adhi Putra Satria, 2022, *Problematik Hukum di Indonesia*, CV Adanu Abimata, Indramayu, hal. 121.

¹² *Ibid*, hal 128-129

Sebaliknya, hukum memiliki kepastian hukum jika ia adil dan bermanfaat. Sedangkan hukum dikategorikan bermanfaat jika ia adil dan memiliki kepastian hukum.¹³

Dalam pandangan Gustav Radbruch, keadilan mungkin saja diutamakan meskipun dapat mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Radbruch berpendapat bahwa ada skala prioritas dalam penerapan hukum, di mana prioritas pertama adalah keadilan, diikuti oleh kemanfaatan, dan terakhir kepastian hukum. Hukum berfungsi sebagai alat untuk melindungi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum adalah untuk mencapai sasaran tertentu dengan membagi hak dan kewajiban di antara setiap individu dalam masyarakat. Selain itu, hukum memberikan wewenang serta mengatur cara penyelesaian masalah hukum, sambil memelihara kepastian hukum.¹⁴

Ketika dikaitkan dengan fungsi hukum dalam melindungi kepentingan manusia, hukum memiliki tujuan dan sasaran yang jelas. Tujuan utama hukum adalah untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib dan seimbang dalam kehidupan sosial. Dengan mencapai ketertiban ini, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Untuk mencapai tujuan tersebut, hukum berfungsi untuk membagi hak dan kewajiban antara individu dalam masyarakat, menetapkan wewenang, serta mengatur cara penyelesaian masalah hukum, sekaligus menjaga kepastian hukum.

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

¹³ Sudikno Mertokusumo, 2013, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Revisi, Cetakan Ke-1*, CahayaAtma Pustaka, Yogyakarta, hal 158.

¹⁴ Ibid hal 161

Teori tanggung jawab hukum membahas mengenai kewajiban subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau tindak pidana untuk menanggung biaya atau kerugian, serta menjalani hukuman atas kesalahan atau kelalaiannya.¹⁵ Dalam konteks Bahasa Indonesia, "tanggung jawab" berarti keadaan di mana seseorang harus menanggung segala hal yang mungkin terjadi, termasuk tuntutan, kesalahan, atau proses hukum lainnya. Istilah "menanggung" diartikan sebagai kesiapan untuk memikul biaya, mengurus, memelihara, menjamin, dan menunjukkan kesiapan untuk memenuhi kewajiban.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya mengenai tanggung jawab hukum, seseorang dianggap bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu, yang berarti dia harus menanggung sanksi jika melakukan tindakan yang melanggar hukum. Kelsen juga menjelaskan bahwa kegagalan dalam melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum dikenal sebagai kekhilafan (*negligence*).¹⁶ Kekhilafan ini umumnya dipandang sebagai bentuk kesalahan (*culpa*) yang berbeda, meskipun tidak seberat kesalahan yang terjadi karena adanya antisipasi dan keinginan, baik dengan atau tanpa niat jahat, terhadap akibat yang berbahaya.

Secara etimologi, tanggung jawab berarti kewajiban untuk menanggung segala sesuatu atau fungsi menerima pembebanan akibat dari tindakan sendiri atau pihak lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,

¹⁵ Salim, Erlies Septiani Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, RajawaliPers, Jakarta, hal 207.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal 98

tanggung jawab adalah keadaan di mana seseorang wajib menanggung segala sesuatu, termasuk kemungkinan untuk dituntut, dipersalahkan, atau diperkarakan jika terjadi sesuatu. Dalam kamus hukum, terdapat dua istilah terkait pertanggungjawaban, yaitu liability (keadaan yang menanggung kewajiban) dan responsibility (keadaan atau fakta yang bertanggung jawab).

Dalam kamus hukum, terdapat dua istilah yang berkaitan dengan pertanggungjawaban: liability dan responsibility. Liability merujuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu kewajiban untuk menanggung akibat dari kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan responsibility mengacu pada pertanggungjawaban politik. Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang timbul dari ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga teori ini lebih terkait dengan konsep liability.¹⁷ Tanggung jawab berarti keadaan di mana seseorang harus menanggung segala perbuatannya, termasuk kemungkinan untuk dituntut, dipersalahkan, atau diperkarakan jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan. Prinsip tanggung jawab sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen, karena prinsip ini mendasari bagaimana tanggung jawab dijalankan dalam konteks perlindungan konsumen.

Perbuatan melawan hukum tidak hanya melibatkan pelanggaran terhadap undang-undang, tetapi juga mencakup tindakan atau kelalaian yang melanggar hak orang lain serta bertentangan dengan kesusilaan, kewajiban berhati-hati, kepantasan, dan kepatutan dalam kehidupan masyarakat.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal 101

Perbuatan melawan hukum dapat diartikan sebagai sekumpulan prinsip hukum yang bertujuan untuk mengontrol atau mengatur perilaku yang berpotensi merugikan, menetapkan tanggung jawab atas kerugian yang timbul dari interaksi sosial, dan memberikan kompensasi kepada korban melalui gugatan yang sesuai. Ketentuan mengenai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) diatur dalam Pasal 1365 hingga Pasal 1380 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).

G. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, metode penelitian adalah kegiatan ilmiah yang menggunakan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu untuk mempelajari dan menganalisis suatu gejala.¹⁸ Selain itu, metode penelitian mencakup pemeriksaan mendalam terhadap faktor hukum terkait, dengan tujuan mencari solusi untuk permasalahan yang muncul dalam gejala tersebut. Metode penelitian adalah tata cara pelaksanaan penelitian.¹⁹ Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris. Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, penelitian hukum empiris merupakan pendekatan yang dilakukan melalui penelitian langsung di lapangan dengan mengamati serta menganalisis bagaimana peraturan-peraturan diterapkan

¹⁸ Zamaludin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke-7, Sinar Grafika, Jakarta, hal.18.

¹⁹ Jonaedi Efendi, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Prenada Media Group, Jakarta, hal. 2

dalam praktik di masyarakat.²⁰ Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan (mengungkapkan dan memaparkan) mengenai Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sosiologis (*sociological approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan dengan dasar menganalisis semua Peraturan Perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang diteliti.²¹ Pendekatan ini bertujuan untuk memahami landasan hukum yang ada. Selain itu, Pendekatan sosiologi yaitu pendekatan yang digunakan untuk mengkaji faktor-faktor sosial yang mempengaruhi.²² Pendekatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi makna baru atau menguji istilah hukum dalam teori dan praktek.²³ Dengan kedua pendekatan ini, diharapkan penelitian dapat menyelidiki dan mengupas secara mendalam mengenai Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

3. Jenis dan Sumber Data

²⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Ke-3, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal.34

²¹ *Ibid*, hal.185

²² *Ibid*, hal.186

²³ Hajar M, 2015, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum dan Fiqih*, UIN Suska Riau, Pekanbaru, hal. 41

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer merujuk pada hasil wawancara penulis dengan instansi terkait. Data sekunder merujuk pada informasi yang diperoleh dari kepustakaan yang merupakan hasil penelitian terdahulu. Data ini tersedia dalam bentuk buku-buku dan dokumen lain yang biasanya dapat ditemukan di perpustakaan. Dalam penelitian ini, sumber data sekunder yang digunakan meliputi dokumen resmi, buku-buku, serta hasil penelitian yang berupa laporan.²⁴ Berikut adalah sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer mencakup sumber-sumber hukum yang bersifat mengikat, seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi. Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah sumber hukum yang memiliki otoritas resmi. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah yang terkait dengan pembuatan peraturan perundang-undangan.²⁵

Contoh bahan hukum primer dalam konteks ini termasuk:

- 1) Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945)
- 2) Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHP)
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

²⁴ Hilman Hadikusuma, 2013, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum, Edisi Revisi*, Mandar Maju, Bandung, hal. 65

²⁵ *Ibid*, hal. 141

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- 5) Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
- 7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang memberikan penjelasan dan interpretasi terhadap bahan hukum primer.²⁶ Contohnya meliputi:

- 1) Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian yang terdiri dari buku-buku dan jurnal-jurnal ilmiah.
- 2) Hasil karya dari kalangan praktisi hukum dan tulisan-tulisan para pakar.
- 3) Teori-teori hukum dan pendapat-pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan tambahan mengenai bahan hukum primer dan

²⁶ *Ibid*, hal. 141

sekunder.²⁷ Contoh bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan sumber-sumber hukum khusus yang relevan, terutama dalam bidang kenotariatan.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah cara yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah penelitian.²⁸ Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah teknik kepustakaan (study document) dan wawancara. Penelitian kepustakaan (library research) melibatkan pengumpulan data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Sumber data tersebut meliputi dokumen resmi, buku, jurnal, literatur hukum, dan dokumen lain yang relevan dengan permasalahan penelitian. Sedangkan wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan di mana dua orang atau lebih bertatap muka untuk menyampaikan secara langsung informasi – informasi atau keterangan – keterangan.²⁹

5. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian adalah proses yang melibatkan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data dengan bantuan teori-teori yang diperoleh sebelumnya. Dalam penelitian ini, analisis dilakukan secara preskriptif, yaitu untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang

²⁷ *Ibid*, hal. 141

²⁸ Rifa'i Abu Bakar, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian*, Suka Press UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, hal.67

²⁹ Muzairi, H. Zuhri, Robby H. Abror, Fahrudin Faiz, 2014, *Metodologi Penelitian Filsafat*, FA Press, Yogyakarta, hal. 71

telah dicapai. Tujuan dari analisis preskriptif adalah untuk memberikan penilaian mengenai kebenaran atau kesalahan serta memberikan rekomendasi atau penilaian hukum terkait fakta atau peristiwa hukum yang ditemukan dalam penelitian.³⁰

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis yang akan dipergunakan oleh penulis yaitu sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan
- Menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan Tesis dan Jadwal Penelitian.
- Bab II Tinjauan Pustaka
- Bab ini tentang Tinjauan Umum Mengenai Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Atas Penerbitan Sertipikat Ganda.
- Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan
- Bab ini membahas mengenai Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Atas Penerbitan Sertipikat Ganda.

³⁰ Mukti Fajar dan Yulianto, *Op.cit*, hal.36

Bab IV Penutup

Berisi Simpulan hasil penelitian dan saran-saran yang diperlukan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanggung Jawab Hukum

1. Pengertian tanggung jawab hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tanggung jawab berarti kewajiban untuk menanggung segala hal, di mana jika terjadi sesuatu, seseorang dapat dituntut, dipersalahkan, atau diperkarakan. Sementara itu, dalam kamus hukum, tanggung jawab diartikan sebagai kewajiban bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah ditentukan atau diwajibkan kepadanya.³¹ Secara etimologis, istilah tanggung jawab hukum atau liability seringkali disamakan dengan responsibility. Dalam Black Law Dictionary, dijelaskan bahwa terminologi liability memiliki arti yang luas. Pengertian legal liability adalah tanggung jawab yang diakui dan ditegakkan oleh pengadilan antara para pihak.³²

Tanggung jawab dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sebagai keadaan di mana seseorang wajib menanggung segala sesuatu, termasuk dalam hal dituntut, dipersalahkan, atau diperkarakan. Secara definisi, tanggung jawab adalah kesadaran individu terhadap perilaku atau tindakan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Selain itu, tanggung jawab juga mencerminkan tindakan sebagai manifestasi dari kesadaran akan kewajiban.

³¹ Charlie Rudyat, 2022, *Kamus Hukum*, Yudistira, Jakarta, hal. 26.

³² Soekidjo Notoatmojo, 2018, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hal 55.

Liability adalah istilah hukum yang luas, merujuk pada berbagai jenis risiko atau tanggung jawab, yang mencakup semua karakter hak dan kewajiban, baik yang aktual maupun potensial, seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau kondisi yang mengharuskan pelaksanaan hukum baik segera maupun di masa depan. Sementara itu, responsibility mengacu pada kemampuan untuk mempertanggungjawabkan kewajiban, termasuk dalam hal keputusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan, serta kewajiban untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan hukum. Dalam konteks penggunaan praktis, istilah liability lebih merujuk pada pertanggungjawaban hukum, sedangkan responsibility mengacu pada pertanggungjawaban politik.³³

Tanggung jawab hukum muncul dari penggunaan fasilitas dalam pelaksanaan hak dan kewajiban setiap individu. Baik pelaksanaan kewajiban maupun penggunaan hak, baik yang dilakukan secara baik maupun tidak memadai, tetap harus disertai dengan pertanggung jawaban, termasuk dalam pelaksanaan kekuasaan. Setiap tuntutan pertanggung jawaban dalam hukum harus memiliki dasar yang jelas, yaitu alasan yang mengharuskan seseorang untuk bertanggung jawab. Dalam hukum perdata, dasar pertanggung jawaban tersebut adalah kesalahan dan risiko yang terdapat dalam setiap peristiwa hukum.³⁴

³³ Ridwan H.R, 2018, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Cetakan ke-13*, Rajawali Pers, Jakarta, hal 249-250.

³⁴ Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, 2017, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, hal. 37.

Kebebasan dan tanggung jawab tidak dapat dipisahkan. Hanya orang yang dapat bertanggung jawab atas tindakannya dan mempertanggungjawabkan perbuatannya yang mampu mengambil keputusan dan bertindak secara bebas, tanpa tekanan dari pihak lain. Liberalisme mengedepankan bentuk kehidupan bersama yang memungkinkan individu untuk membuat keputusan mengenai hidup mereka sendiri. Oleh karena itu, dalam masyarakat liberal, sangat penting bahwa setiap individu mengambil tanggung jawab atas dirinya sendiri. Ini bertolak belakang dengan konsep sosialisme, yang mendelegasikan tanggung jawab kepada masyarakat atau negara sesuai kebutuhan. Kebebasan berarti tanggung jawab, dan itulah mengapa banyak orang merasa takut akan kebebasan tersebut.

Tanggung jawab hukum merupakan konsekuensi dari pelaksanaan peran, baik itu berkaitan dengan hak, kewajiban, maupun kekuasaan. Tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk bertindak sesuai dengan cara tertentu dan tidak menyimpang dari peraturan yang ada. Pada dasarnya, hanya individu yang dapat memikul tanggung jawab, karena merekalah yang menanggung akibat dari tindakan mereka.³⁵ Oleh karena itu, istilah tanggung jawab pribadi atau tanggung jawab sendiri bisa dianggap tidak tepat. Masyarakat yang tidak mengakui nilai setiap individu dan haknya tidak dapat menghargai martabat individu tersebut, serta tidak mampu memahami hakikat kebebasan.

³⁵ *Ibid*, hal 39.

Tanggung jawab adalah kondisi di mana seseorang diwajibkan untuk menanggung segala hal. Dengan demikian, bertanggung jawab berarti memiliki kewajiban untuk memikul konsekuensi dari tindakan, baik yang disengaja maupun tidak, karena adanya kesadaran akan perbuatan dan dampaknya terhadap kepentingan orang lain.³⁶ Tanggung jawab muncul karena manusia hidup dalam masyarakat dan lingkungan alam, yang mengharuskan kita untuk tidak bertindak sembarangan demi menciptakan keselarasan, keseimbangan, dan harmoni antara manusia dengan Tuhan, sesama manusia, serta alam.

Tanggung jawab merupakan sifat yang kodrati dan telah menjadi bagian fundamental dari kehidupan manusia. Setiap individu memiliki sifat ini, yang selalu ada dalam diri mereka karena pada dasarnya tidak ada orang yang bisa terpisah dari kehidupan sosial yang mengharuskan mereka untuk peduli dan bertanggung jawab. Hal ini menjelaskan mengapa tingkat tanggung jawab setiap individu dapat bervariasi.³⁷

2. Konsep tanggung jawab hukum

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan kewajiban hukum, di mana seseorang dianggap bertanggung jawab secara hukum atas tindakan tertentu. Memikul tanggung jawab hukum berarti seseorang akan dikenakan sanksi jika tindakannya melanggar hukum. Tanggung jawab hukum dapat dibedakan menjadi pertanggungjawaban individu dan pertanggungjawaban kolektif. Pertanggungjawaban individu merujuk pada

³⁶ Marlionsa, A A Ngr Tian, 2018, *Pelanggaran Hak Atas Kekayaan Intelektual Dan Tuntutan Ganti Rugi Mengenai Hak Cipta Logo Dari Pencipta*, Jurnal Kertha Semaya 6, No 3, hal 6.

³⁷ *Ibid*, hal 6.

tanggung jawab seseorang atas pelanggaran yang dilakukannya sendiri, sedangkan pertanggungjawaban kolektif merujuk pada tanggung jawab individu atas pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.³⁸

Konsep pertanggungjawaban hukum pada dasarnya berhubungan, namun tidak sama dengan konsep kewajiban hukum. Seorang individu diwajibkan secara hukum untuk berperilaku dengan cara tertentu; jika perilakunya menyimpang, maka tindakan paksa dapat diterapkan. Namun, tindakan paksa ini tidak selalu diarahkan pada individu yang melanggar, tetapi bisa juga ditujukan kepada individu lain yang memiliki hubungan dengan pelanggar, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Individu yang dikenai sanksi dianggap "bertanggung jawab" atau secara hukum bertanggung jawab atas pelanggaran yang terjadi.³⁹

3. Prinsip tanggung jawab hukum perdata

Dalam hukum perdata, tanggung jawab merujuk pada kewajiban seseorang atas tindakan yang melawan hukum. Ruang lingkup perbuatan melawan hukum lebih luas dibandingkan dengan perbuatan pidana. Tindakan yang dianggap melawan hukum tidak hanya mencakup pelanggaran terhadap undang-undang pidana, tetapi juga terhadap undang-undang lainnya serta ketentuan hukum yang tidak tertulis. Tujuan dari ketentuan perundang-undangan mengenai perbuatan melawan hukum adalah

³⁸ Tedi Sudrajat, Endra Wijaya, 2022, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 48.

³⁹ Hans Kelsen, 2019, *Teori Hukum Murni*, Nusamedia, Bandung, hal 136.

untuk melindungi dan memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan.⁴⁰

Perbuatan melawan hukum tidak hanya mencakup tindakan yang bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga tindakan atau kelalaian yang melanggar hak orang lain serta bertentangan dengan norma kesusilaan, kehati-hatian, kepantasan, dan kepatutan dalam interaksi sosial. Selain itu, perbuatan melawan hukum dapat dipahami sebagai kumpulan prinsip hukum yang bertujuan untuk mengontrol perilaku berbahaya, menetapkan tanggung jawab atas kerugian yang timbul dari interaksi sosial, dan memberikan ganti rugi kepada korban melalui gugatan yang sesuai. Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) diatur dalam Pasal 1365 hingga Pasal 1380 KUH Perdata.

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab hukum dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*liability based on fault*)

Prinsip tanggung jawab yang berlandaskan pada unsur kesalahan merupakan prinsip yang umum diterapkan dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), khususnya pada pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini ditegakkan dengan kuat.⁴¹ Prinsip tersebut menyatakan bahwa seseorang hanya dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum jika terdapat unsur kesalahan

⁴⁰ Komariah, *Op.Cit*, hal 12.

⁴¹ Yessy Kusumadewi, Grace Sharon, 2022, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Lembaga Fatimah Azzahra, Yogyakarta, hal 59.

dalam perbuatannya. Pasal 1365 KUHPer, yang dikenal sebagai pasal mengenai perbuatan melawan hukum, menetapkan bahwa ada empat unsur pokok yang harus terpenuhi, yaitu:

- a) Adanya perbuatan;
- b) Adanya kesalahan;
- c) Adanya kerugian yang diterima;
- d) Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*)

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.⁴² Dengan demikian, beban pembuktian ada pada tergugat. Dalam prinsip ini, terlihat adanya pembalikan beban pembuktian, di mana dasar pemikirannya adalah seseorang dianggap bersalah hingga dapat membuktikan sebaliknya. Berdasarkan asas ini, beban pembuktian berada di tangan tergugat. Terkait dengan prinsip ini, pelaku usaha dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan bahwa:⁴³

- a) Kerugian ditimbulkan oleh hal – hal diluar kekuasaannya.
- b) Pelaku usaha sudah mengambil tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian.
- c) Kerugian yang timbul bukan karena alasannya

⁴² *Ibid*, hal 61.

⁴³ *Ibid*, hal 62.

d) Kesalahan atau kelalaian yang dilakukan oleh pelaku usaha,

c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of nonliability*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip kedua. Prinsip ini menyatakan bahwa tidak selalu ada tanggung jawab, dan biasanya hanya diterima dalam konteks transaksi konsumen yang sangat terbatas, di mana pembatasan semacam ini umumnya dapat dibenarkan secara akal sehat.⁴⁴ Contoh penerapan prinsip ini terlihat dalam hukum pengangkutan, di mana kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin atau bagasi tangan yang biasanya dibawa dan diawasi oleh penumpang (konsumen) menjadi tanggung jawab penumpang itu sendiri. Dalam kasus ini, pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat dimintai pertanggungjawaban.

d. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak seringkali diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Namun, beberapa ahli membedakan antara kedua istilah tersebut. *Strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang tidak menjadikan kesalahan sebagai faktor penentu. Meskipun demikian, ada pengecualian yang memungkinkan pembebasan dari tanggung jawab, seperti dalam keadaan *force majeure*. Sebaliknya, *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa

⁴⁴ *Ibid*, hal 62.

mempertimbangkan kesalahan dan tidak mengakui adanya pengecualian.⁴⁵

e. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability*)

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sangat disukai oleh pelaku usaha untuk dimasukkan sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang mereka buat. Sebagai contoh, dalam perjanjian cuci cetak film, ditentukan bahwa jika film yang ingin dicuci atau dicetak hilang atau rusak, konsumen hanya akan mendapatkan ganti rugi sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.⁴⁶ Dalam hukum perdata, bentuk sanksi hukum pada dasarnya berupa kewajiban untuk memenuhi prestasi. Pertanggungjawaban dalam hukum perdata adalah tanggung jawab hukum yang didasarkan pada adanya hubungan keperdataan antara para pihak.

B. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertahanan Nasional

1. Pengertian Badan Pertahanan Nasional (BPN)

Badan Pertahanan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah non-kementerian di Indonesia yang bertanggung jawab untuk menjalankan tugas pemerintahan di bidang pertahanan secara nasional, regional, dan sektoral. BPN didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai pengembangan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, yang berada di bawah dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden.

⁴⁵ *Ibid*, hal 63.

⁴⁶ *Ibid*, hal 65.

2. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, Badan Pertanahan Nasional menjalankan beberapa fungsi, yaitu:⁴⁷

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan

⁴⁷ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuklah Kantor Wilayah BPN di tingkat provinsi dan Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota.

3. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugasnya sebagai instansi vertikal tetap berfokus pada pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 mengenai Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang bertujuan untuk mewujudkan kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang menyeluruh dan terintegrasi. Untuk mewujudkan hal tersebut dan pelaksanaan TAP MPR, diterbitkanlah Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan ini diambil untuk mempercepat pembangunan nasional dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang mencakup penyusunan rancangan undang-undang, perbaikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, serta rancangan undang-undang mengenai hak atas tanah dan peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

Kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003, dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang

menyeluruh dan terintegrasi, serta pelaksanaan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, adalah untuk mempercepat pelaksanaan di bidang:⁴⁸

- a. Penyusunan Rancangan Undang-undang penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-commerce dan e-payment;
 - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;
 - 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

⁴⁸ Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian

C. Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Ganda

1. Pengertian Sertipikat Ganda

Menurut Ali Achmad Chomzah, Sertipikat ganda merujuk pada adanya lebih dari satu Sertipikat yang menjelaskan satu bidang tanah yang sama.⁴⁹ Artinya, satu bidang tanah tercatat dalam dua atau lebih Sertipikat yang memiliki data berbeda. Keadaan ini sering disebut juga sebagai tumpang tindih Sertipikat, baik dalam bentuk tumpang tindih seluruh area tanah maupun hanya sebagian dari bidang tanah tersebut.

Sertipikat ganda terjadi ketika satu bidang tanah dimiliki oleh dua orang yang masing-masing memiliki Sertipikat atas tanah tersebut. Secara prinsip, setiap bidang tanah memiliki lokasi yang unik di permukaan bumi, sehingga tidak mungkin ada dua bidang tanah yang menempati posisi yang sama.⁵⁰ Oleh karena itu, setiap bidang tanah yang sudah berSertipikat atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya dilindungi agar tidak terjadi pendaftaran ganda atas tanah yang sama.

Sertipikat ganda atas tanah merupakan dokumen Sertipikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) akibat adanya kesalahan dalam proses pendataan, khususnya saat pengukuran dan pemetaan tanah. Kesalahan tersebut dapat menyebabkan penerbitan Sertipikat ganda yang berimplikasi pada penguasaan tanah secara keseluruhan atau sebagian atas tanah milik pihak lain. Jika ditinjau dari

⁴⁹ Renny N.S.Koloay, Merry E.Kalalo Samuel Defa Wagiu, 2023. Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Terhadap Sertipikat Ganda Yang Diterbitkan Oleh Badan Pertanahan Nasional, Jurnal Lex Administratum, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Vol. 11, No. 4, hal 3.

⁵⁰ *Ibid*, hal 7.

definisinya, Sertipikat merupakan alat bukti hak atas tanah yang diterbitkan oleh pemerintah sebagai bagian dari pelaksanaan pendaftaran tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵¹

Dalam praktiknya, penguasaan fisik dan penggunaan suatu bidang tanah oleh seseorang atau badan hukum tidak secara otomatis membuktikan bahwa mereka memiliki hak atas tanah tersebut. Keberadaan dokumen seperti surat jual beli pun belum tentu menjadi bukti bahwa pihak pembeli benar-benar memiliki hak atas tanah yang dibelinya, terutama jika tidak ada bukti otentik yang menunjukkan bahwa penjual memang memiliki hak atas tanah tersebut. Dalam kondisi seperti inilah sering terjadi penguasaan tanah secara tidak sah, meskipun didukung oleh dokumen seperti Sertipikat yang keabsahan hukumnya belum dapat dipastikan.

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa Sertipikat ganda merupakan dokumen kepemilikan tanah yang diperoleh, baik melalui cara yang sah maupun tidak sah, dan sewaktu-waktu dapat menimbulkan konsekuensi hukum berupa sengketa, baik terhadap pemegang hak maupun terhadap tanah yang menjadi objek hak tersebut. Sertipikat ganda merupakan dokumen bukti kepemilikan hak atas tanah yang dikeluarkan oleh lembaga resmi (BPN), di mana terdapat lebih dari satu Sertipikat yang menyangkut objek tanah yang sama, baik secara sebagian maupun seluruhnya, dan kondisi ini berpotensi menimbulkan akibat hukum.

⁵¹ Budi, Ana dan Rakhmansyah, 2021. Pelayanan Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan dimasa Pandemi Covid-19, Jurnal Notarius, hal 1.

Dalam kondisi inilah sering terjadi penguasaan tanah secara tidak sah dengan menggunakan dokumen berupa Sertipikat yang belum memiliki jaminan kepastian hukum. Munculnya Sertipikat ganda disebabkan oleh ketidakterpetaannya Sertipikat tersebut dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi wilayah setempat. Jika setiap Kantor Pertanahan membuat peta pendaftaran tanah atau peta situasi secara akurat, serta menggambarkan situasi atau surat ukur ke dalam peta tersebut, maka peluang terjadinya Sertipikat ganda akan sangat kecil.

Dalam pembahasan mengenai definisi Sertipikat ganda sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, penyebab utama terjadinya Sertipikat ganda adalah kesalahan pencatatan yang terjadi saat petugas melakukan pengukuran dan pemetaan. Sejalan dengan hal tersebut, Sugiarto menyatakan bahwa Sertipikat ganda merupakan Sertipikat yang dikeluarkan lebih dari satu untuk satu bidang tanah oleh Kantor Pertanahan, sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih hak kepemilikan atas tanah tersebut, baik secara keseluruhan maupun sebagian.⁵²

2. Kategori Sertipikat Ganda

Menurut Ali Achmad Chomzah dalam karyanya, terdapat beberapa hal yang tidak dikategorikan sebagai Sertipikat ganda, yaitu:⁵³

- a. Sertipikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertipikat yang hilang.
- b. Sertipikat yang diterbitkan, sebagai pengganti sertipikat yang rusak.
- c. Sertipikat yang diterbitkan, sebagai pengganti sertipikat yang dibatalkan.

⁵² Azulfikar, 2017. Upaya Penyelesaian Sengketa/Konflik Pertanahan, Jurnal Lex Specialis, hal 11.

⁵³ Renny N.S.Koloay, Merry E.Kalalo Samuel Defa Wagiu, *Op.Cit*, hal 9.

Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa Sertipikat-Sertipikat yang dimaksud, seperti yang hilang, rusak, atau telah dibatalkan, sudah dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan demikian, Sertipikat tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum sebagai bukti kepemilikan atas tanah. Statusnya yang tidak sah menjadikannya tidak relevan sebagai alat bukti yang dapat diandalkan dalam proses hukum atau transaksi terkait tanah tersebut. Sebagai hasilnya, Sertipikat-Sertipikat ini dianggap tidak sah dan tidak diakui sebagai bukti kepemilikan yang sah atas suatu bidang tanah.

3. Penyebab Sertipikat Ganda

Menurut Badan Pertanahan Nasional (BPN), kasus Sertipikat ganda umumnya ditemukan pada tanah yang belum dimanfaatkan atau belum didirikan bangunan di atasnya. Terbitnya Sertipikat ganda ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain sebagai berikut:⁵⁴

- a. Saat proses pengukuran atau pemeriksaan lapangan dilakukan, pemohon terkadang, baik secara sengaja maupun tidak sengaja, menunjukkan lokasi dan batas-batas tanah yang keliru.
- b. Terdapat surat bukti atau pernyataan pengakuan hak yang ternyata mengandung informasi yang tidak benar, bersifat palsu, atau sudah tidak memiliki keabsahan hukum.
- c. Wilayah terkait belum memiliki peta pendaftaran tanah yang tersedia atau belum dipetakan secara resmi.

⁵⁴ Azulfikar, *Op.Cit*, hal 12-13.

Sertipikat ganda merupakan dokumen bukti kepemilikan tanah yang diperoleh, baik melalui cara yang sah maupun tidak sah, dan dapat menimbulkan konsekuensi hukum atau sengketa di kemudian hari, baik bagi pemilik hak maupun objek hak itu sendiri. Sertipikat ini dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan menunjukkan kepemilikan atas satu bidang tanah yang tumpang tindih, baik sebagian maupun seluruhnya, dengan bidang tanah lain, sehingga berpotensi menimbulkan masalah hukum.

D. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah (UUHT), menyebutkan bahwa, “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan Hak Tanggungan, dan akta pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat publik yang diberi wewenang untuk menyusun akta-akta otentik terkait perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah

Susun. PPAT memainkan peran penting dalam proses jual beli tanah dan properti, karena mereka memiliki kewenangan dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan hak atas tanah. Selain itu, seorang PPAT diizinkan untuk merangkap jabatan sebagai notaris di lokasi di mana notaris tersebut berada.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dilarang untuk merangkap jabatan atau profesi sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Advokat, konsultan atau penasehat hukum.
- 2) Pegawai negeri, pegawai badan usaha milik negara, pegawai badan usaha milik daerah dan pegawai swasta.
- 3) Pejabat negara atau pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.
- 4) Pimpinan pada sekolah, perguruan tinggi negeri atau perguruan tinggi swasta.
- 5) Surveyor berlisensi.
- 6) Mediator.
- 7) Jabatan lainnya yang dilarang oleh peraturan perundang – undangan.

2. Tugas dan wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

a. Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) menetapkan bahwa tugas utama PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah. Untuk melakukan pendaftaran tersebut, PPAT wajib menyusun akta sebagai bukti pelaksanaan perbuatan

⁵⁵ Raden Hamengku Aji Dewondaru dan Umar Ma'ruf, 2017, *Kajian Hukum Keharusan Bagi Notaris dan PPAT Yang Merangkap Jabatan Berkedudukan Dalam Satu Daerah Atau Wilayah Kerja*, Jurnal Akta Vol. 4 No. 2, hal. 4-5.

hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah dan/atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, sesuai dengan kewenangan yang ditetapkan dalam definisi PPAT di Pasal 1 angka 1 PP RI Nomor 24 Tahun 2016, yang merupakan perubahan dari PP RI Nomor 37 Tahun 1998.⁵⁶

Akta yang disusun oleh PPAT selanjutnya digunakan sebagai dasar untuk mengubah data atau informasi terkait pendaftaran tanah akibat suatu perbuatan hukum. Beberapa perbuatan hukum tersebut meliputi:⁵⁷

- 1) Kegiatan jual dan beli.
 - 2) Tukar menukar.
 - 3) Hibah.
 - 4) Pemasukan ke dalam Perusahaan.
 - 5) Pembagian hak Bersama.
 - 6) Pemberian hak tanggungan.
 - 7) Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah hak milik.
 - 8) Pemberian hak pakai atas tanah hak milik.
- b. Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

PPAT adalah pejabat publik yang memiliki wewenang untuk menyusun akta pengalihan hak atas tanah dan/atau akta lainnya terkait pembebanan hak atas tanah. Bentuk akta tersebut telah ditentukan, dan akta ini berfungsi sebagai bukti bahwa suatu perbuatan hukum tertentu

⁵⁶ Salim HS, 2016, *Teknik Pembuatan Akta PPAT*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, hal 91.

⁵⁷ Rossel Ezra Johannes Tuwaidan, 2018, *Kewenangan Notaris Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Lex Privatum Vol. VI No. 6. hal 7-8.

telah dilakukan terkait tanah yang berada dalam wilayah kerja masing-masing PPAT.⁵⁸

Hukum memberikan kewenangan kepada PPAT melalui definisi-definisi yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini mencakup berbagai kegiatan yang berkaitan dengan:⁵⁹

- 1) Pemindahan hak atas tanah.
- 2) Pemindahan hak milik.
- 3) Pembebanan hak atas tanah.
- 4) Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

3. Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Kewajiban PPAT diatur dalam Pasal 45 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 mengenai Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT. Beberapa kewajiban tersebut meliputi:⁶⁰

- 1) Menjunjung tinggi nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara RI 1945, dan NKRI;
- 2) Mengikuti pelantikan serta pengangkatan sumpah jabatan sebagai seorang PPAT;
- 3) Menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala

⁵⁸ *Ibid*, hal 86.

⁵⁹ *Ibid*, hal 94.

⁶⁰ Nadia Fauziah Anugrah dan Suwari Akhmaddhian, 2020, *Sanksi Kode Etik bagi Notaris yang tidak Menjalankan Kewajiban Jabatannya*, Jurnal of Multidiciplinary Studies, p-ISSN 2085-997X. e-ISSN 2715-4505. Vol. 11 Nomor 02, Hal 11-12.

Kantor Pelayanan PBB setempat paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya;

- 4) Menyerahkan protokol PPAT;
- 5) Membebaskan uang jasa PPAT kepada orang yang kurang mampu dan dapat dibuktikan secara sah;
- 6) Membuka kantor PPAT setiap hari kerja terkecuali sedang melaksanakan cuti atau ketika hari libur resmi dengan lama jam kerja kantor PPAT paling tidak sama dengan lama jam kerja Kantor Pertanahan setempat;
- 7) Berkantor hanya disatu kantor dan dalam daerah kerja sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pengangkatan PPAT;
- 8) Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf dan terapan cap/stempel jabatan kepada Kepala Kantor Wilayah, Bupati/ Walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan dalam waktu satu bulan setelah pengambilan sumpah jabatan;
- 9) Melaksanakan jabatannya secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan;
- 10) Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya telah ditetapkan oleh Kepala Badan;
- 11) Lain-lain sesuai peraturan perundang-undangan.

4. Kode etik profesi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Sebagai Pejabat yang memiliki wewenang yang diberikan secara atributif oleh Undang-Undang, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya PPAT wajib memperhatikan kode etik profesi PPAT yang telah dibuat serta disetujui oleh Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT). Kode etik PPAT merupakan kaidah-kaidah moral yang telah ditentukan oleh perkumpulan (IPPAT) berdasarkan keputusan Kongres dan/atau yang telah ditentukan atau diatur dalam ketentuan perundangundangan yang mengatur tentang hal itu yang mana kode etik ini berlaku serta wajib ditaati oleh anggota perkumpulan PPAT maupun untuk semua orang-orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai PPAT, termasuk di dalamnya untuk para PPAT Pengganti.⁶¹

Kode etik PPAT telah diperbarui setelah kongres PPAT yang diadakan pada tahun 2017. Kode etik ini dapat ditemukan dalam Lampiran Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 112/KEP-4.1/IV/2017, yang berlaku sejak 27 April 2017. Dalam kode etik tersebut, terdapat beberapa ketentuan yang harus diikuti oleh PPAT dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Diharapkan, keberadaan kode etik ini dapat mendukung profesionalisme PPAT dan menciptakan persaingan yang sehat di antara mereka.

5. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

⁶¹ Pasal 1 angka 2 Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 112/KEP-4.1/IV/2017.

Akta PPAT memiliki posisi dan peranan yang signifikan dalam kegiatan masyarakat yang berkaitan dengan hukum. Keberadaan akta PPAT menjadi dasar bagi Badan Pertanahan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan peralihan, pemindahan, dan pembebanan Hak Atas Tanah dari satu pihak ke pihak lainnya. Akta PPAT adalah dokumen yang disusun oleh PPAT sebagai bukti bahwa suatu perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun telah dilaksanakan.⁶²

Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 mengenai Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, diatur mengenai perbuatan hukum yang dapat dituangkan dalam bentuk Akta PPAT. Perbuatan hukum tersebut meliputi:

- 1) Kegiatan jual dan beli;
- 2) Tukar menukar;
- 3) Hibah;
- 4) Pemasukan kedalam perusahaan (inbreeng);
- 5) Pembagian hak bersama;
- 6) Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) atau hak pakai atas tanah hak milik;
- 7) Pemberian hak tanggungan;
- 8) Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

⁶² Salim HS, *Op.Cit*, hal 67.

Sejak diterapkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PERKAP BPN) Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, hal-hal dalam Akta PPAT yang telah distandardisasi oleh pemerintah melalui formulir resmi tidak lagi berlaku. Saat ini, PPAT bertanggung jawab untuk menyiapkan dan membuat akta PPAT sendiri. Tujuannya adalah untuk mengatasi masalah kelangkaan blanko akta PPAT yang selama ini dihadapi oleh PPAT dan masyarakat, serta mengurangi beban negara, karena sebelumnya biaya blanko akta PPAT ditanggung oleh APBN.⁶³

Meskipun PPAT bertanggung jawab untuk menyiapkan akta PPAT, mereka tetap harus mematuhi bentuk dan isi akta yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Tujuan dari ketentuan ini adalah untuk melindungi masyarakat serta memberikan alat pengawasan bagi pemerintah terhadap PPAT yang membuat akta tersebut. Akta PPAT juga memiliki fungsi yang sangat penting dan menguntungkan bagi pemegang akta tersebut. Beberapa fungsi dari Akta PPAT meliputi:⁶⁴

- 1) Akta PPAT dapat menjadi alat bukti telah dilakukannya suatu perbuatan hukum.
- 2) Akta PPAT dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan Hak dan Pembebanan hak yang bersangkutan.

E. Tinjauan Umum Tentang Seripikat Ganda Dalam Persektif Islam

⁶³ Salim HS, *Op.Cit*, hal 81.

⁶⁴ Habib Adjie, 2011, *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung, hal 22.

Sebagai negara dengan mayoritas penduduk beragama Islam, Indonesia menempatkan hukum Islam sebagai unsur yang signifikan dalam pembentukan dan pelaksanaan sistem hukum nasional. Hukum Islam berperan sebagai salah satu rujukan dalam penyelesaian persoalan hukum di Indonesia. Meskipun demikian, penerapannya harus tetap berada dalam kerangka konstitusional dan selaras dengan hukum nasional yang berlaku, serta menjamin perlindungan terhadap hak-hak seluruh warga negara, termasuk mereka yang bukan pemeluk Islam.

Dalam perspektif Islam, tanah merupakan elemen yang esensial dan harus dikelola secara arif serta dimanfaatkan secara optimal untuk menunjang kehidupan manusia.⁶⁵ Syariat Islam memberikan legitimasi atas kepemilikan individu terhadap tanah, termasuk pemanfaatannya. Al-Qur'an memuat sejumlah ayat yang menegaskan bahwa bumi beserta segala kandungan di dalamnya merupakan karunia Allah Swt. yang dianugerahkan kepada manusia untuk dikelola dan dimanfaatkan secara bertanggung jawab.

Pada masa Rasulullah, segala persoalan hukum diselesaikan langsung dengan merujuk kepada beliau. Namun, seiring perkembangan zaman dan kompleksitas permasalahan di era modern, penyelesaian hukum Islam tidak dapat hanya bergantung pada al-Qur'an dan hadits semata. Dalam konteks ini, Maqashid al-Syari'ah menjadi salah satu prinsip penting dalam hukum Islam, yang mencakup perintah-perintah Allah untuk mencapai kemaslahatan umat manusia melalui tiga tingkatan: daruriyah (primer), hajiyah (sekunder), dan

⁶⁵ Triyanta, A., & Taqiyya, S. A, 2023. *Ihya al-Mawat: Islamic Law Perspectives on the Concept of Land Occupation in International Law*. Manchester Journal of Transnational Islamic Law & Practice, Vol. 19, No. 3, hal 2.

tahsiniyah (tersier). Tujuannya adalah membentuk manusia yang taat dan hidup dalam kebaikan.⁶⁶ Penetapan hukum dalam Islam dipandang sebagai bentuk kehendak Allah SWT untuk mewujudkan kemaslahatan bagi hamba-Nya, baik di dunia maupun di akhirat, yang dikenal sebagai maqashid. Para ulama sepakat bahwa setiap ketentuan hukum Islam senantiasa mengandung tujuan kemaslahatan bagi umat.

Q.S Al – Anbiya Ayat 107

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Artinya:

Tiadalah maksud Kami mengutusmu, kecuali menjadi rahmat bagi seisi alam.

Menurut penjelasan al-Syathibi, ruang lingkup maqashid syari'ah mencakup empat aspek utama sebagai berikut:⁶⁷

1. Syari'at untuk kemaslahatan umat di dunia dan di akhirat;
2. Syari'at merupakan hal yang perlu dipahami;
3. Syari'at merupakan hukum taklifi dan harus dijalankan;
4. Membawa manusia senantiasa dinaungi hukum merupakan tujuan syariat.

Maslahat dalam kerangka maqashid syari'ah dapat dilihat dari berbagai aspek yang berperan dalam kehidupan manusia. Dalam hal ini, maslahat diklasifikasikan ke dalam tiga tingkat:⁶⁸

⁶⁶ Wahyuni, S, 2024. The Expediency Principle of Inanimate Land: a Study of Ihya' alMawat in Classical Fiqh and Land Reform in Indonesian Agrarian Law. Al-Mazaahib: Jurnal Perbandingan Hukum, Vol. 12, No. 1, hal 4.

⁶⁷ *Ibid*, hal 6.

⁶⁸ *Ibid*, hal 9-10.

1. Dharuriyat (primer) merupakan tingkat maslahat tertinggi dalam maqashid syari'ah. Kelangsungan hidup manusia, baik dari sisi keagamaan maupun keduniawian, sangat bergantung pada pemenuhan aspek ini. Lima unsur pokok yang termasuk dalam kategori ini adalah: perlindungan terhadap agama (hifz ad-din), jiwa (hifz an-nafs), akal (hifz al-aql), harta (hifz al-mal), dan keturunan (hifz an-nasl). Tanpa adanya pemeliharaan terhadap kelima hal tersebut, kehidupan manusia, baik di dunia maupun di akhirat, akan mengalami kerusakan.
2. Hajiyat (sekunder) merupakan bentuk maslahat yang berfungsi untuk memberikan kemudahan dalam kehidupan manusia serta menghindarkan mereka dari kesulitan. Meskipun demikian, ketiadaan maslahat ini tidak akan menyebabkan kerusakan dalam kehidupan manusia secara keseluruhan, melainkan hanya menimbulkan kesempitan atau kesulitan dalam menjalani kehidupan.
3. Tahsiniyat (tersier) adalah jenis maslahat yang bertujuan untuk menyempurnakan dan memperbaiki kualitas hidup manusia, baik dari segi moral, etika, maupun estetika. Ketidakhadiran maslahat ini tidak akan menyebabkan kerusakan atau kesulitan dalam kehidupan, namun dapat mengurangi kesempurnaan dan kenyamanan hidup.

Tanah merupakan salah satu unsur vital dalam kehidupan, karena berperan sebagai tempat tinggal sekaligus sumber pangan. Secara prinsip, kepemilikan tanah dapat memberikan kesejahteraan dan kecukupan bagi

manusia. Dalam konteks maqashid syariah, kepemilikan tanah termasuk dalam kategori perlindungan harta (hifz al-mal).⁶⁹

Untuk menjaga dan mempertahankan hak atas kepemilikan tanah, dilakukan proses pendaftaran tanah. Kegiatan ini secara rutin dilaksanakan oleh instansi pertanahan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah yang dimiliki masyarakat. Hasil dari proses ini adalah penerbitan Sertipikat tanah sebagai bukti sah kepemilikan. Meskipun demikian, sengketa pertanahan masih kerap terjadi. Oleh karena itu, pemilik tanah perlu menjalankan prinsip menjaga harta (hifz al-mal) dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap kepemilikan tanahnya.

Dasar yang digunakan dalam teori maqashid syariah adalah:

Q.S Al – Jathiyah Ayat 18

ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ

Artinya:

Kemudian Kami jadikan Engkau (Muhammad) mengikuti syariat dari agama itu, maka ikutilah (syariat itu) dan janganlah Engkau ikuti keinginan orang-orang yang tidak mengetahui.

Ayat tersebut menjelaskan bahwa Islam memiliki syariat atau aturan yang berfungsi sebagai pedoman hukum untuk mendorong umatnya berbuat kebaikan dan mencegah perbuatan jahat, sehingga manusia dapat terhindar dari penyimpangan akibat maksiat atau kejahatan.

⁶⁹ Triyanta, A., & Taqiyya, S. A, *Op. Cit*, hal 13.

Syariat Islam diturunkan oleh Allah sebagai pedoman untuk membawa kebaikan dan kemaslahatan bagi umat manusia. Tujuan dari *Maqāshid al-Syari'ah* adalah untuk melindungi berbagai kepentingan manusia, baik yang berkaitan dengan kehidupan dunia maupun akhirat.⁷⁰ *Maqāshid al-Syari'ah* merujuk pada maksud dan hikmah di balik setiap ketentuan hukum Islam yang ditetapkan oleh Allah, yang bertujuan untuk menciptakan kebahagiaan individu dan masyarakat, menjaga tatanan hukum, serta mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan peradaban hingga mencapai kesempurnaan. Al-Shatibi dalam karyanya *al-Muwāfaqāt fi Uṣūl al-Syari'ah* menegaskan bahwa menjaga kemaslahatan manusia tidak hanya penting selama mereka hidup di dunia, tetapi juga setelah kematian.⁷¹ Hal ini menunjukkan bahwa ajaran Islam merupakan rahmat bagi seluruh umat manusia, sebagaimana yang ditegaskan dalam firman Allah.

Secara etimologis, kata "harta" dalam bahasa Arab disebut *al-māl*, yang berasal dari akar kata *māla-yamīlu-mailan*, yang berarti condong, cenderung, atau miring. Dalam istilah, harta diartikan sebagai segala sesuatu yang disenangi oleh manusia dan mereka rawat, baik berupa benda fisik maupun manfaat yang dapat dirasakan. Ada pula yang mendefinisikannya sebagai segala hal yang dibutuhkan dan dimiliki manusia, baik berupa benda nyata seperti emas, perak, hewan, dan tumbuhan, maupun hal-hal tidak berwujud seperti kegunaan kendaraan, pakaian, dan tempat tinggal. Karena itu, sesuatu

⁷⁰ Maudhunati, S., & Muhajirin, M, 2022. Gagasan Maqashid Syari'ah Menurut Muhammad Thahir bin al-'Asyur serta Impelementasinya dalam Ekonomi Syari'ah. *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Vol. 6, No. 2, hal 2.

⁷¹ Nst, M. Z. A., & Nurhayati, N, 2022. Teori Maqashid Al-Syari'ah Dan Penerapannya Pada Perbankan Syariah. *Jesya (Jurnal Ekonomi dan Ekonomi Syariah)*, Vol. 5, No. 1, hal 5.

yang tidak berada dalam penguasaan manusia tidak dapat digolongkan sebagai harta, seperti burung yang terbang bebas, ikan di laut lepas, pohon liar di hutan, dan tambang yang belum digali. Para ahli fikih (fuqaha') mengartikan harta sebagai sesuatu yang diinginkan oleh fitrah manusia, dapat dimiliki, disimpan, dan dimanfaatkan saat dibutuhkan.⁷²

Menurut pendapat Al-Syarbaini, harta adalah sesuatu yang memiliki nilai, dan siapa pun yang merusaknya wajib memberikan ganti rugi. Sementara itu, mazhab Hanafiyah mendefinisikan harta sebagai sesuatu yang bernilai dan bisa disimpan. Oleh karena itu, sesuatu yang tidak dapat disimpan tidak termasuk dalam kategori harta. Dalam pandangan mereka, manfaat dan kepemilikan tidak otomatis dianggap sebagai harta. Ulama Hanafiyah juga membedakan antara kepemilikan (*al-Milk*) dan harta (*al-Māl*). *Al-Milk* merujuk pada sesuatu yang bisa dimanfaatkan secara pribadi tanpa campur tangan pihak lain, sedangkan *al-Māl* adalah sesuatu yang dapat disimpan untuk digunakan sewaktu-waktu, meskipun bisa saja penggunaannya turut melibatkan orang lain.⁷³ Sesuatu yang tidak bisa dimiliki secara fisik meskipun dapat dimanfaatkan, seperti cahaya dan panas matahari, tidak termasuk dalam kategori harta. Demikian pula hal-hal yang bisa dimiliki secara nyata namun tidak memberi manfaat, seperti segenggam tanah, setetes air, atau sebutir beras, juga tidak dikategorikan sebagai harta.

⁷² *Ibid*, hal 3.

⁷³ Mutakin, A, 2017. Hubungan Maqashid Al Syari'ah dengan Metode Istinbath Hukum. Analisis: Jurnal Studi Keislaman, Vol. 17, No. 1, hal 11.

Menurut Hasbi ash-Shiddieqy, harta adalah segala sesuatu yang termasuk dalam suatu kategori tertentu.⁷⁴ *Māl* atau harta merujuk pada segala sesuatu selain manusia yang ditujukan untuk kemaslahatan manusia dan bisa dijaga atau disimpan di suatu tempat. Segala hal yang dapat dimiliki, baik oleh semua orang maupun hanya oleh sebagian orang, yang sah untuk diperjualbelikan, memiliki nilai ekonomis, dapat dimanfaatkan, serta bisa disimpan, termasuk dalam definisi harta. Harta harus berupa sesuatu yang berwujud, sehingga meskipun suatu hal memberi manfaat namun tidak memiliki bentuk fisik, ia tidak digolongkan sebagai harta. Selain itu, harta juga harus dapat disimpan baik dalam jangka panjang maupun pendek, dan bisa dimanfaatkan saat diperlukan.

Dalam Pasal 1 Ayat (9) Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, harta didefinisikan sebagai segala sesuatu yang dapat dimiliki, dikuasai, dimanfaatkan, dan dialihkan, baik berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, terdaftar maupun tidak, serta benda bergerak maupun tidak bergerak, termasuk juga hak-hak yang memiliki nilai ekonomis.⁷⁵ Oleh karena itu, pengertian harta dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dianggap lebih luas dan komprehensif.

Al-Syathibi menjelaskan bahwa upaya menjaga harta sesuai dengan prinsip *maqāshid syarī'ah* dilakukan melalui penetapan hukum-hukum Allah, seperti larangan mencuri beserta sanksinya, larangan berlaku curang dan

⁷⁴ Muqit, A., 2022. Klasifikasi Maqasid dalam Tafsir Maqasidi. Ta'wiluna: Jurnal Ilmu Al-Qur'an, Tafsir dan Pemikiran Islam, Vol. 3, No. 1, hal 12.

⁷⁵ Waid, A., & Lestari, N., 2020. Teori maqashid al-syari'ah kontemporer dalam hukum Islam dan relevansinya dengan pembangunan ekonomi nasional. LABATILA: Jurnal Ilmu Ekonomi Islam, Vol. 4, No. 2, hal 7.

berkhianat dalam transaksi bisnis, larangan riba, serta larangan mengambil harta orang lain secara tidak sah.⁷⁶ Selain itu, seseorang juga diwajibkan untuk mengganti kerusakan atas barang yang telah dirusakanya, sehingga harta dapat terlindungi. *Maqāshid syarī'ah* juga berperan dalam menjaga harta dengan melarang pemborosan terhadap hal yang tidak perlu, mencegah penumpukan kekayaan hanya pada segelintir orang kaya, serta mewajibkan infak dan sedekah sebagai upaya pemerataan ekonomi demi kemaslahatan seluruh umat manusia. Dalam sistem ekonomi Islam, harta dipandang sebagai sarana untuk menunjang kegiatan ibadah dan muamalah. Allah menetapkan harta sebagai alat untuk mengimplementasikan zakat, infak, dan sedekah, sebagaimana disebutkan dalam firman-Nya dalam Surah Ali 'Imran ayat 134.

Q.S Al – Imran Ayat 134

الَّذِينَ يُنْفِقُونَ فِي السَّرَّاءِ وَالضَّرَّاءِ وَالْكُظُمِينَ الْغَيْظِ وَالْعَافِينَ عَنِ النَّاسِ وَاللَّهُ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ

Artinya:

(yaitu) orang-orang yang selalu berinfaq, baik di waktu lapang maupun sempit, orang-orang yang mengendalikan kemurkaannya, dan orang-orang yang memaafkan (kesalahan) orang lain. Allah mencintai orang-orang yang berbuat kebaikan.

Dalam perspektif ekonomi Islam, harta memiliki peran penting yang senantiasa dimanfaatkan oleh manusia, sehingga dorongan untuk terus menguasainya tidak pernah padam. Oleh karena itu, syariat Islam menetapkan batasan dan tujuan dari kepemilikan harta. Pertama, harta digunakan untuk mendukung aktivitas ibadah, seperti memakai kain sarung dalam pelaksanaan shalat. Kedua, harta berperan dalam memperkuat keimanan dan mendekatkan

⁷⁶ *Ibid*, hal 10.

diri kepada Allah, contohnya melalui sedekah. Ketiga, harta dibutuhkan untuk menunjang kelangsungan hidup dan generasi mendatang. Keempat, harta berfungsi dalam menyeimbangkan kehidupan duniawi dan ukhrawi. Dalam praktik muamalah, terdapat tiga hal utama yang harus diperhatikan dalam menjaga dan mengelola harta, yaitu pencatatan, persaksian, dan pelengkapan dokumentasi.

Dalam ekonomi Islam, pencatatan berperan penting dalam menjaga harta dengan cara menghilangkan keraguan antara pihak-pihak yang bertransaksi, memberikan kejelasan apabila terjadi perselisihan, melindungi aset atau objek transaksi dari potensi kerusakan atau kehilangan, mencegah kelalaian dan penipuan, serta memastikan setiap pihak memahami dan menjalankan hak serta kewajibannya. Sementara itu, persaksian bertujuan untuk melindungi transaksi dari kecurangan, menepis keraguan terkait hilangnya hak, dan memperkuat kejelasan informasi antar pihak. Adapun dokumentasi berfungsi sebagai bukti hukum yang sah, menjaga catatan transaksi yang telah berlangsung lama, serta menjadi acuan untuk menghindari kecurangan dan perilaku tidak jujur. Dalam Islam, upaya menjaga harta sangat diperhatikan demi menghindarkan manusia dari praktik pengambilan harta secara tidak sah (batil), menjamin perlindungan hak dan kewajiban masing-masing pihak, serta mewujudkan rasa aman dan tenang dalam bertransaksi. Inilah bentuk konsep sekaligus penerapan praktis yang ditetapkan oleh Allah untuk melindungi harta umat-Nya.

Dalam kasus sengketa tanah dengan Sertipikat ganda yang sering terjadi, dapat disimpulkan bahwa permasalahan ini berawal dari adanya tindakan

curang dalam proses pendataan dan penerbitan Sertipikat oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Menurut pandangan al-Syathibi, larangan terhadap pencurian dan pemberian sanksi atasnya, pelarangan terhadap kecurangan dan pengkhianatan dalam transaksi bisnis, larangan riba, serta larangan mengambil harta orang lain secara tidak sah merupakan bentuk perlindungan terhadap harta. Selain itu, kewajiban untuk mengganti barang yang telah dirusak juga termasuk bagian dari upaya menjaga dan memelihara harta.⁷⁷ Dengan demikian, prinsip-prinsip tersebut menunjukkan pentingnya menjaga keutuhan dan keadilan dalam kepemilikan harta dalam Islam.



⁷⁷ Yaqin, A, 2016. Revitalisasi Maqashid Al-Syari'ah dalam Istinbath Hukum Islam: Kajian atas Pemikiran Muhammad Al-Thahir Ibnu 'Asyur. *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 5, No. 2, hal 12-13.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Proses Penerbitan Sertipikat Pada Kantor Pertanahan

Pendaftaran tanah terdiri dari kata “pendaftaran” dan kata “tanah”. Secara etimologis, pendaftaran berasal dari kata “daftar” yang bermakna pencatatan atau perbuatan mendaftarkan. Sedangkan pengertian tanah menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah bumi dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang berada di atas sekali.⁷⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat 10 dan 11 secara jelas membedakan antara pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis. Baik dalam pendaftaran sistematis maupun sporadis, setiap bidang tanah yang diukur akan diterbitkan surat ukur dengan istilah Gambar Situasi tidak lagi digunakan. Kedua jenis pengukuran tersebut harus tetap mengikuti prinsip-prinsip teknis pengukuran dan pemetaan, agar bidang tanah yang bersangkutan dapat dipetakan secara akurat, diketahui posisi dan batasnya di dalam peta, serta memungkinkan rekonstruksi batas-batas tersebut di lapangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak lagi membedakan antara sertipikat dan sertipikat sementara, begitu pula antara surat ukur dan gambar situasi. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah baik secara sistematis maupun sporadis, hanya digunakan satu istilah yakni Sertipikat, dan istilah Sertipikat Sementara sudah tidak dipakai lagi.

Pendaftaran

⁷⁸ Taufan Fajar Riyanto, 2023, *Panduan Lengkap Belajar Cerdas Hukum Ke-PPAT-an*, Penerbit Samudra Biru, Yogyakarta, hal 63.

tanah secara sistematis, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 46 ayat 3, mencakup wilayah satu desa atau kelurahan yang penentuannya dilakukan oleh pemerintah. Penetapan lokasi tersebut berada di bawah kewenangan Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan dari Kepala Kantor Wilayah Pertanahan, yang disusun mengacu pada rencana kerja Kantor Pertanahan. Penetapan ini juga mempertimbangkan kriteria tertentu terhadap daerah atau wilayah yang dimaksud sebagai berikut:⁷⁹

- a. Sebagian wilayahnya sudah terdaftar secara sistematis;
- b. Jumlah bidang tanah yang terdaftar relatif kecil, yakni berkisar sampai dengan 30% dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada;
- c. Merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi; Merupakan daerah pertanian produktif;
- d. Tersedia titik-titik ke angka dasar teknik nasional.

Pendaftaran tanah secara sistematis dapat didanai oleh anggaran dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau melalui swadaya masyarakat dengan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri. Dalam pelaksanaannya, Kantor Badan Pertanahan akan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang diberi kewenangan.

⁷⁹ Pranata Hukum, 2015. Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan Dalam Pendaftaran Tanah, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Bandar Lampung, Vol. 10, No.1, hal 5.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 50 ayat (1) dan (2), susunan Panitia Ajudikasi mencakup beberapa unsur atau anggota tertentu sebagai berikut:⁸⁰

- a. Ketua merangkap anggota dijabat oleh pegawai dari Kantor Pertanahan yang memiliki keahlian dan pemahaman dalam bidang pendaftaran tanah atau hak-hak atas tanah, serta memiliki pangkat tertinggi dibandingkan anggota lainnya;
- b. Wakil Ketua I dan Wakil Ketua II, yang juga merangkap sebagai anggota, dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memiliki kompetensi dan wawasan dalam bidang pendaftaran tanah serta hak-hak atas tanah;
- c. Kepala Desa atau Kepala Kelurahan setempat, atau perangkat desa yang ditunjuk, bertugas sebagai anggota;
- d. Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat diperluas dengan menambahkan satu orang yang berasal dari tokoh adat, kepala dusun, atau kepala lingkungan yang memiliki pengetahuan mendalam mengenai sejarah atau latar belakang tanah di lokasi pendaftaran tanah sistematis.

Berdasarkan Pasal 51 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, dalam menjalankan tugasnya, Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas khusus, yaitu satuan tugas pengukuran dan pemetaan yang terdiri dari beberapa petugas ukur, serta satuan tugas pengumpulan data yuridis yang terdiri dari dua pegawai Kantor

⁸⁰ I Nyoman Bagiastra, Ni Made Rian Ayu Sumardani, 2021. Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Terkait Ketidaksihonestan Hasil Pengecekan Sertipikat Secara Elektronik-Acta Comitas, Jurnal Kenotariatan, hal 8-9.

Pertanahan yang memiliki keahlian di bidang pendaftaran tanah dan hak atas tanah.

Pendaftaran tanah secara sporadik mencakup bidang-bidang tanah yang didaftarkan berdasarkan permintaan individu dari pemegang atau penerima hak, baik secara perorangan maupun secara massal. Baik pendaftaran tanah secara sporadik maupun sistematis untuk pertama kalinya, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 12, melibatkan serangkaian kegiatan sebagai berikut:⁸¹

a. Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik

Pengukuran dan pemetaan dalam proses pendaftaran sertipikat tanah dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

- a) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran.
- b) Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah.
- c) Pengukuran dan Pemetaan Bidang-bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran.
- d) Pembuatan Daftar Tanah dan Surat Ukur.

b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis

Pengumpulan dan pengolahan data yuridis dalam proses pendaftaran sertipikat tanah dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

- a) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis.
- b) Pengesahan Data Fisik dan data Yuridis
- c) Pembuktian Hak atas Tanah

⁸¹ *Ibid*, hal 11-13.

- c. Penerbitan sertipikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Proses penerbitan Sertipikat mengikuti prosedur yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Penerbitan Sertipikat ini bertujuan agar pemegangnya dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah tersebut. Sertipikat dianggap sebagai alat pembuktian yang sah dan kuat, seperti yang diatur dalam Pasal 19 UUPA. Namun, jika masih terdapat ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, dan ada catatan dalam pembukuannya, Sertipikat tidak dapat diterbitkan. Namun, jika catatan tersebut hanya menyangkut data fisik yang belum lengkap dan tidak dipermasalahakan, maka Sertipikat tetap dapat diterbitkan.

Sesuai dengan sistem pelayanan yang telah terintegrasi di seluruh Kantor Pertanahan Indonesia, prosedur pendaftaran tanah mencakup tahapan sebagai berikut:⁸²

1. Pengajuan permohonan/pendaftaran hak atas tanah melalui loket II.
2. Pemeriksaan kelengkapan berkas permohonan/pendaftaran oleh petugas loket II.
3. Penerbitan TTBP (Tanda Terima Berkas Permohonan/Pendaftaran) oleh petugas Loket II, yang biasanya berisi tentang:

⁸² Muammar, 2021. Rahman Arif Prosedur Penerbitan Sertipikat Elektronik Sebagai Bukti Autentik Penguasaan Hak Atas Tanah, *Juridica: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Gunung Rinjani*, hal 9-10.

- a. Penerimaan berkas permohonan, dan surat-surat kelengkapan permohonan
- b. Rincian biaya.
- c. Perintah pembayaran dan pengambilan tanda bukti pendaftaran di loket

III.

4. Pembayaran oleh pemohon/pendaftar di loket III.
5. Penerbitan kuitansi pembayaran dan surat tanda bukti pendaftaran dan pembayaran oleh petugas loket III, yang diserahkan kepada pemohon/pendaftar.
6. Proses pendaftaran tanah dari pengukuran, pengumuman, pembukuan, serta penerbitan Sertipikat.
7. Pengambilan Sertipikat di loket IV oleh pemohon/pendaftar, dengan menunjukkan surat keterangan pendaftaran tanah.

Sementara itu, metode untuk mendapatkan hak atas kepemilikan tanah mencakup langkah-langkah berikut:

- a. Konversi hak atas tanah

Konversi dalam konteks ini merujuk pada proses perubahan status hak atas tanah yang sebelumnya diatur oleh hukum agraria sebelum diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), menjadi hak atas tanah yang diakui serta diatur berdasarkan ketentuan UUPA.⁸³ Hak-hak atas tanah tersebut berasal dari sistem hukum adat dan memiliki sifat yang mirip dengan hak milik, seperti hak yasan, hak druwe desa, hak gogolan, dan

⁸³ Ariningsih Luh Ni, 2021. Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (UUPA) dan Konstitusi, Jurnal Genec Swara Konsep, Vol. 15, No. 1, hal 2.

bentuk lainnya yang penamaannya bervariasi sesuai dengan adat masing-masing daerah. Hak-hak ini bersifat permanen dan dapat dialihkan menjadi hak milik sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan UUPA.

Kepemilikan hak atas tanah yang belum disertifikasi oleh Kantor Pertanahan, sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dapat diajukan melalui mekanisme konversi. Melalui proses ini, pemilik yang bersangkutan dapat memperoleh Sertipikat tanah atas namanya sendiri.

Persyaratan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya melalui mekanisme konversi adalah sebagai berikut:⁸⁴

1. Surat permohonan yang telah ditandatangani oleh pemohon atau oleh kuasa hukum yang mewakilinya.
2. Salinan KTP pemohon yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang.
3. Surat keterangan dari kepala desa atau lurah yang menjelaskan mengenai penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah tersebut.
4. Bukti kepemilikan hak atas tanah sebelum disertifikasi dapat berupa salinan letter C yang telah diketahui oleh kepala desa, model D asli, model E asli, serta salinan fotokopi pemeriksaan desa yang juga diketahui oleh kepala desa setempat.

⁸⁴ Nugroho, R. N, 2017. Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Secara Sistematis Lengkap Dengan Berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 di Kabupaten Sleman Yogyakarta. Jurnal Universitas Atma Jaya hal 6-8.

5. Salinan buku C yang berisi identitas tanah yang diajukan untuk pendaftaran di Kantor Pertanahan. Hal ini dikarenakan dalam Letter C, pencatatan didasarkan pada subjek pemilik hak atas tanah, bukan pada bidang tanahnya. Ini berbeda dengan pendaftaran tanah di kantor pertanahan, yang mengadministrasikan kepemilikan hak per bidang tanah.
6. Surat pernyataan yang telah diketahui oleh Kepala Desa atau Lurah, yang menjelaskan mengenai status yuridis tanah yang belum disertifikasi, bahwa tanah tersebut tidak dijadikan jaminan utang, dan tidak sedang dalam sengketa.
7. Surat pernyataan yang telah diketahui oleh Kepala Desa atau Lurah mengenai pemasangan batas-batas tanah yang bersifat permanen.
8. Surat pernyataan persetujuan yang ditandatangani oleh pemilik tanah yang berbatasan langsung, dengan pengesahan dari Kepala Desa. Surat ini mencantumkan informasi mengenai luas tanah yang didaftarkan dan disetujui oleh pemilik tanah yang berbatasan langsung dengan tanah tersebut.
9. DI.20 (Risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas tanah) disusun untuk setiap bidang tanah secara terpisah.
10. Bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) terakhir atau Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) PBB untuk tahun yang sedang berjalan.

b. Konversi peralihan hak

Peralihan hak dalam konteks ini berarti pemilikan hak atas tanah yang didaftarkan atau dimohonkan Sertifikatnya, yang sebenarnya bukanlah milik pemohon, melainkan berasal dari pemilik hak atas tanah sebelumnya. Hak tersebut telah beralih kepada pemohon melalui hubungan hukum tertentu yang sah dan diakui menurut hukum.

Bentuk peralihan hak atas tanah yang umum dikenal di masyarakat antara lain warisan, hibah, jual beli, sewa-menyewa, wakaf, dan sebagainya, yang didasarkan pada kesepakatan damai. Namun, dalam beberapa kondisi, peralihan hak juga dapat terjadi tanpa kesepakatan damai antara pihak-pihak terkait, melainkan berdasarkan perjanjian yang bersifat memaksa atau karena adanya persengketaan yang telah diputuskan oleh pengadilan.

Mengacu pada UU Nomor 5 Tahun 1960 *juncto* PP Nomor 24 Tahun 1997, dalam kondisi normal, transaksi peralihan hak atas tanah seharusnya dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal ini bertujuan agar pelaporan peralihan hak atas tanah tersebut dapat segera diproses di Kantor Pertanahan untuk kemudian didaftarkan.

Persyaratan yang harus dipenuhi dalam pendaftaran tanah konversi hak berdasarkan perolehan hak melalui wakaf atau peralihan hak atas tanah adalah sebagai berikut:⁸⁵

1. Surat permohonan yang telah ditandatangani oleh pemohon atau oleh kuasa hukum yang mewakilinya.

⁸⁵ Muljono, B. E, 2012. Pendaftaran Tanah Pertama Kali Secara Sporadik Melalui Pengakuan Hak. *Jurnal Hukum Universitas Islam Lamongan*, hal 11-14.

2. Dokumen tertulis yang membuktikan adanya hak yang terkait, yaitu:
- a) Surat bukti kepemilikan hak yang diterbitkan berdasarkan peraturan Swapraja yang relevan, atau
 - b) Sertipikat hak milik yang dikeluarkan sesuai dengan ketentuan PMA Nomor 9 Tahun 1959, atau
 - c) Keputusan pemberian hak milik yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik sebelum maupun setelah berlakunya UUPA, yang tidak mewajibkan pendaftaran hak tersebut, namun seluruh kewajiban yang tercantum di dalamnya telah dipenuhi, atau
 - d) Petuk Pajak Bumi dan Verponding Indonesia yang diterbitkan sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, atau
 - e) Akta peralihan hak yang dibuat di bawah tangan dan telah dilengkapi dengan tanda kesaksian dari Kepala Adat atau Kepala Desa/Lurah setempat, yang disusun sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997, serta dilampiri dengan dasar hak yang dialihkan, atau
 - f) Akta pemindahan hak atas tanah yang disusun oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), terhadap tanah yang belum terdaftar, dengan dilampiri dasar hak yang dialihkan, atau
 - g) Akta ikrar wakaf atau surat pernyataan wakaf yang dibuat baik sebelum maupun setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, dengan dilampiri bukti dasar kepemilikan atas harta yang diwakafkan, atau

- h) Surat penunjukan atau bukti pembelian kaveling tanah sebagai pengganti atas tanah yang telah diambil alih oleh pemerintah daerah, atau
 - i) Dokumen risalah lelang yang disusun oleh pejabat lelang yang berwenang, atas tanah yang belum terdaftar, disertai dengan bukti dasar hak yang dialihkan.
 - j) Surat keterangan mengenai riwayat tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pelayanan PBB, yang disertai dengan bukti dasar hak yang dialihkan, atau
 - k) Bentuk lain dari alat pembuktian tertulis, dengan nama apa pun, sesuai dengan yang diatur dalam Pasal II, VI, dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
 - l) Surat-surat bukti kepemilikan lain yang diterbitkan dan berlaku sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
3. Surat pernyataan yang menyatakan bahwa tidak ada sengketa, yang diketahui oleh kepala desa/lurah dan dua saksi dari tetua adat atau penduduk setempat.
4. Bukti dasar perolehan hak melalui warisan (keterangan pembagian waris), atau peralihan hak (seperti perjanjian jual beli, hibah, dan sebagainya).
5. Identitas diri pemohon dan/atau kuasanya (fotokopi KTP dan KK yang masih berlaku), serta identitas pemilik hak sebelumnya, atau KTP seluruh ahli waris apabila peralihan hak disebabkan oleh pembagian waris.

6. Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan.

7. Meskipun jumlahnya nihil, Bukti SSBPHTB (Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) tetap harus dilampirkan.

c. Pendaftaran tanah kedua

Beberapa syarat untuk pendaftaran tanah kedua ini antara lain:⁸⁶

1. Hak atas tanah yang diperoleh melalui peralihan hak atau waris.
2. Hak atas tanah yang diperoleh melalui pendaftaran peningkatan hak.
3. Penggantian Sertipikat karena rusak.

Menurut Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, diatur mengenai hal-hal yang dianggap sebagai cacat hukum administrasi pada produk pelayanan Kantor Pertanahan. Produk pelayanan kantor pertanahan dianggap cacat jika terdapat.⁸⁷

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subyek hak;
- d. Kesalahan obyek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Tumpang tindih hak atas tanah;

⁸⁶ Sukarmi, M, 2017. Implementasi Pendaftaran Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Pembagian Waris Dan Permasalahannya di Kantor Pertanahan Kota Semarang. Jurnal Akta, Vol. 4, No. 1, hal 13.

⁸⁷ *Ibid*, hal 13-14.

- h. Ketidakbenaran pada data fisik dan/atau data yuridis;
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif. Terjadinya Sertipikat cacad hukum seperti Sertipikat palsu dan Sertipikat ganda dipengaruhi oleh faktor-faktor intern dan ekstern.

Faktor internal meliputi ketidaklaksanaan Undang-undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsisten dan bertanggung jawab, di samping masih adanya individu yang berusaha memperoleh keuntungan pribadi. Selain itu, kurang efektifnya aparat pengawasan memberikan kesempatan bagi bawahannya untuk melakukan penyimpangan, yaitu tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan sumpah jabatan mereka. Ketidakteelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan Sertipikat tanah juga menjadi masalah, di mana dokumen-dokumen yang menjadi dasar penerbitan Sertipikat tidak diperiksa dengan cermat, sehingga memungkinkan adanya dokumen yang belum memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh peraturan yang berlaku. Sementara itu, faktor eksternal mencakup kurangnya pemahaman masyarakat tentang undang-undang dan peraturan pertanahan, terutama terkait prosedur pembuatan Sertipikat tanah. Selain itu, ketidakseimbangan antara ketersediaan tanah dan jumlah peminat serta kebutuhan pembangunan juga menjadi faktor penghambat.

B. Akibat Dan Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh PPAT

- a. Akibat Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh PPAT**

Kepastian hukum terkait hak atas tanah memiliki peranan yang sangat krusial. Hal ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang memuat dua aspek utama, yakni kepastian mengenai objek dan subjek hak atas tanah. Kepastian objek berkaitan dengan lokasi bidang tanah yang sudah ditentukan secara koordinat geo-referensi dalam peta pendaftaran tanah. Sementara itu, kepastian subjek tercermin dari identitas pemegang hak yang namanya tercatat dalam buku pendaftaran tanah yang dikelola oleh instansi pertanahan. Dokumen resmi yang memuat salinan dari peta serta buku pendaftaran tersebut dikenal dengan nama Sertipikat Tanah.

Sertipikat hak atas tanah merupakan hasil akhir dari proses pendaftaran tanah, termasuk segala perubahan yang berkaitan dengan subjek hak, status hak, maupun tindakan hukum yang dilakukan terhadap tanah tersebut. Sertipikat ini berfungsi sebagai alat bukti yang kuat, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hal ini sesuai dengan wawancara penulis dengan Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Kantor Pertanahan memiliki peran yang sangat penting dalam menjamin kepastian hukum atas kepemilikan tanah di Indonesia. Tugas pokoknya dalam hal penerbitan sertipikat hak atas tanah adalah melaksanakan pelayanan administrasi pertanahan, mulai dari pendaftaran tanah, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, pemeriksaan dokumen, hingga penerbitan sertipikat sebagai bukti hukum atas hak kepemilikan atau penguasaan tanah. Fungsi Kantor Pertanahan mencakup penataan, pengendalian, dan pemberian informasi pertanahan kepada masyarakat. Dalam proses penerbitan sertipikat, Kantor Pertanahan memastikan bahwa setiap permohonan

memenuhi persyaratan administratif dan yuridis, melakukan verifikasi data, serta melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait apabila diperlukan. Semua ini dilakukan untuk menjamin bahwa tanah yang disertifikasi benar-benar dikuasai secara sah oleh pemohon, dan untuk menghindari terjadinya sengketa di kemudian hari. Selain itu, Kantor Pertanahan juga berfungsi sebagai lembaga yang memberikan pelayanan publik secara transparan dan akuntabel, sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan pertanahan yang tertib, cepat, dan aman.”

Sertipikat tanah berfungsi sebagai alat bukti yang kuat, namun bukan merupakan alat bukti yang mutlak atau sempurna sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya, yaitu PP Nomor 10 Tahun 1961 serta PP Nomor 24 Tahun 1997. Artinya, informasi yang tercantum dalam Sertipikat tersebut memiliki kekuatan hukum dan harus dianggap benar oleh hakim, selama tidak ada bukti lain yang dapat membantah atau menyatakan sebaliknya.

Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa Sertipikat merupakan alat bukti hak yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Namun, ayat (2) dari pasal yang sama menyebutkan bahwa jika sebuah bidang tanah telah diterbitkan Sertipikat secara sah atas nama seseorang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang mengklaim memiliki hak atas tanah tersebut tidak dapat menuntut haknya lagi apabila dalam jangka waktu lima tahun sejak Sertipikat diterbitkan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan Kepala Badan Pertanahan Nasional setempat.

Terdapat sejumlah faktor yang dapat memicu terjadinya penerbitan Sertipikat ganda, antara lain:⁸⁸

- a) Sertipikat yang dimaksud belum tercantum dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi wilayah terkait, serta belum tersedia peta tunggal sebagai acuan.
- b) Istilah peta tunggal memang tidak disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, istilah ini lebih banyak dipakai dalam konteks teknis pengukuran.
- c) Peta tunggal merupakan peta yang mengintegrasikan peta fotogrametri, peta kerja, peta garis, dan peta pendaftaran tanah ke dalam satu kesatuan.

Fenomena munculnya Sertipikat ganda hak atas tanah dapat disebabkan oleh beberapa faktor berikut:⁸⁹

- a) Ketika pengukuran atau survei lapangan dilakukan, pemohon secara sengaja memberikan informasi lokasi dan batas tanah yang keliru.
- b) Terdapat surat bukti pengakuan hak yang pada akhirnya terbukti memuat unsur kesengajaan, ketidakbenaran, atau kepalsuan, dan/atau sudah tidak memiliki kekuatan hukum lagi.
- c) Di wilayah tersebut, peta pendaftaran tanah belum disusun.
- d) Terbitnya Sertipikat ganda juga bisa disebabkan oleh kesalahan administratif.

Kantor Pertanahan wajib memastikan siapa pemilik tanah beserta letak, batas, dan patoknya dengan mengundang pemilik tanah serta pemilik

⁸⁸ Prasetyo Aryo Dewandaru, et.al, 2020. Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional, Jurnal Notarius, Vol. 13, No. 1, hal 11.

⁸⁹ *Ibid*, hal 12.

tanah yang berbatasan. Hal ini bertujuan mencegah kecurangan atau kesalahan yang dapat merugikan pihak-pihak terkait. Data dari pengukuran dan penelitian lapangan inilah yang diperlukan untuk menjamin kepastian suatu bidang tanah, yaitu:⁹⁰

- a) Data fisik tanah mencakup informasi mengenai kondisi nyata dari sebidang tanah, yang meliputi lokasi atau letaknya, batas-batas yang mengelilinginya, serta luas keseluruhan tanah tersebut. Selain itu, data ini juga mencatat apakah terdapat bangunan atau tanaman yang berdiri di atas tanah tersebut. Dengan kata lain, fokus utama dari data fisik ini adalah pada aspek posisi geografis, ukuran, dan keberadaan unsur-unsur fisik seperti bangunan atau vegetasi di atas lahan tersebut.
- b) Data yuridis tanah berisi informasi yang berkaitan dengan aspek hukum dari sebidang tanah, termasuk siapa yang memiliki atau memegang hak atas tanah tersebut. Selain itu, data ini juga mencakup jenis atau status hukum hak atas tanah, serta apakah terdapat hak-hak lain dari pihak ketiga yang membebani atau mempengaruhi kepemilikan, seperti hak sewa, hak guna, atau hak tanggungan. Dengan demikian, data ini menyoroti legalitas dan penguasaan tanah dari sudut pandang hukum.

Dengan demikian, fokus utama dari data yuridis adalah pada status tanah, subjek hukum yang memiliki atau menguasainya, serta hak-hak lain yang melekat di atas tanah tersebut. Proses pengumpulan data fisik dan data yuridis, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 23 Peraturan

⁹⁰ Aris Rubianto, 2021. Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Pemberian Hak Guna Usaha (Suatu Penelitian di Provinsi Aceh), Jurnal Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, hal 14.

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, wajib diterapkan dalam penerbitan Sertipikat tanah. Prosedur ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum terkait penguasaan dan kepemilikan tanah, terutama dalam hal kejelasan letak dan batas setiap bidang tanah, sehingga dapat mencegah terjadinya tumpang tindih lahan yang berpotensi menimbulkan Sertipikat ganda.

Dalam praktiknya, terdapat sejumlah kasus di berbagai Kantor Pertanahan di kota maupun kabupaten, di mana Sertipikat Hak Milik diterbitkan secara kurang cermat. Kesalahan ini terjadi ketika permohonan Sertipikat diajukan oleh salah satu pemilik tanah yang ternyata hanya merupakan salah satu dari para pemegang hak bersama atas tanah tersebut. Padahal, sesuai ketentuan Pasal 3 huruf d Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Kantor Pertanahan, salah satu fungsi utama Kantor Pertanahan adalah melakukan pembinaan dan memberikan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan. Dengan adanya fungsi ini, diharapkan proses pendaftaran tanah dapat dilakukan secara efektif dan teratur, yang pada akhirnya akan menciptakan tertib administrasi pertanahan. Pelaksanaan administrasi pertanahan ini menjadi tanggung jawab pemerintah melalui Kantor Pertanahan. Dalam pelaksanaannya, diterapkan prinsip catur tertib yang menjadi pilar administrasi pertanahan. Tujuan utama dari catur tertib pertanahan ini adalah untuk mewujudkan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang menekankan pentingnya penataan kepemilikan, penggunaan, dan

penguasaan tanah secara adil bagi masyarakat, serta peningkatan kualitas lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Kantor Pertanahan sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan Sertipikat tanah harus melakukan pemeriksaan secara menyeluruh terhadap potensi cacat hukum yang mungkin timbul akibat kelalaiannya, guna mencegah kerugian bagi pemegang hak atas tanah. Dalam Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penggantian Sertipikat Hak Atas Tanah, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Sertipikat lama adalah Sertipikat yang dikeluarkan oleh berbagai instansi pertanahan sebelumnya, seperti Kantor Pendaftaran Tanah, Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah, Kantor Sub Direktorat Agraria, Kantor Agraria, serta Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebelum diberlakukannya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989. Sementara itu, menurut Pasal 1 huruf c dalam keputusan yang sama, Sertipikat baru didefinisikan sebagai Sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dengan menggunakan format atau blanko Sertipikat yang telah ditetapkan melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989.

Selain itu, kantor pertanahan juga bekerja sama dan berkoordinasi dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam proses pelaksanaan penerbitan Sertipikat tanah, hal ini sejalan dengan wawancara penulis

dengan Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Kerja sama antara Kantor Pertanahan dan PPAT merupakan bagian integral dari sistem administrasi pertanahan di Indonesia, khususnya dalam rangka menjamin kelancaran dan keabsahan proses pendaftaran tanah. Mekanismenya dimulai ketika PPAT menyusun dan menandatangani akta otentik, seperti akta jual beli, hibah, tukar-menukar, atau pemberian hak tanggungan, yang menjadi dasar hukum perubahan data pertanahan. Setelah akta tersebut selesai dibuat, PPAT memiliki kewajiban untuk menyampaikan dokumen tersebut beserta kelengkapan administrasinya kepada Kantor Pertanahan paling lambat tujuh hari kerja sejak tanggal penandatanganan akta. Kantor Pertanahan kemudian memverifikasi kelengkapan dan keabsahan dokumen yang diajukan oleh PPAT, melakukan pengukuran jika diperlukan, serta melanjutkan proses pendaftaran perubahan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hubungan kerja sama ini berjalan dalam semangat koordinasi dan saling mendukung, di mana PPAT berperan sebagai mitra Kantor Pertanahan dalam menjamin tertib administrasi dan kepastian hukum bagi masyarakat. Selain itu, Kantor Pertanahan juga secara berkala melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT guna memastikan bahwa proses dan prosedur dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pada dasarnya, Sertipikat tanah memiliki kekuatan hukum yang kuat dan diakui sebagai alat bukti yang sah. Namun, apabila muncul Sertipikat lain atas bidang tanah yang sama, maka kekuatan hukum dari Sertipikat tersebut menjadi lemah. Secara yuridis, Sertipikat ganda atas tanah tidak dapat dijadikan alat bukti yang sah. Oleh karena itu, dalam kasus terjadinya Sertipikat ganda, perlindungan hukum terhadap pemilik dan pemegang hak atas tanah tidak dapat diberikan secara maksimal. Apabila terjadi Sertipikat ganda dan status tanah berada dalam kondisi status quo tanpa adanya perintah pengadilan maupun putusan pembatalan, maka pencatatan dalam

buku tanah akan memuat keterangan mengenai adanya sengketa serta rincian terkait hal-hal yang menjadi objek sengketa.

Sertipikat berfungsi sebagai alat bukti yang kuat bagi pemegang hak atas tanah yang namanya tercatat di dalamnya. Namun, apabila terdapat cacat pada data fisik, maka kekuatan hukum Sertipikat tersebut dapat gugur. Terjadinya cacat yuridis maupun cacat data fisik dapat memicu munculnya Sertipikat ganda. Hal ini umumnya terjadi ketika pemetaan bidang tanah dalam peta pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan tidak dilakukan secara akurat. Adapun pengertian sertipikat ganda yang dikemukakan berdasarkan wawancara penulis dengan Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Menurut pandangan Kantor Pertanahan, sertipikat ganda adalah kondisi di mana terdapat dua atau lebih sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan untuk bidang tanah yang sama atau saling tumpang tindih, baik sebagian maupun seluruhnya. Hal ini biasanya terjadi akibat kesalahan administrasi, ketidaksesuaian data fisik dan yuridis, atau adanya penyalahgunaan kewenangan dan manipulasi data. Sertipikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menimbulkan sengketa antara para pihak yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut. Kantor Pertanahan memandang bahwa untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda, diperlukan ketelitian dalam proses pendaftaran tanah, validasi data, serta sistem informasi pertanahan yang akurat dan terintegrasi. Jika sertipikat ganda terlanjur terjadi, Kantor Pertanahan akan melakukan penelitian, klarifikasi, dan verifikasi terhadap data pertanahan serta dokumen-dokumen pendukung untuk menentukan keabsahan sertipikat yang sebenarnya. Proses penyelesaian biasanya dilakukan melalui mekanisme mediasi, pembatalan administrasi jika terbukti ada cacat prosedur, atau melalui jalur hukum apabila sengketa tidak dapat diselesaikan secara musyawarah.”

Munculnya Sertipikat ganda dalam beberapa kasus disebabkan oleh keluhan dan keberatan dari para pemilik hak atas tanah yang merasa dirugikan. Mereka menemukan adanya Sertipikat lain dengan nomor yang sama untuk objek tanah yang sama, namun diterbitkan pada tanggal yang berbeda. Sementara itu, surat ukur atau gambar situasi terkait memiliki nomor, tanggal, dan luas tanah yang sama. Karena merasa dirugikan, para pemilik tersebut mengajukan gugatan terhadap keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, karena keputusan tersebut dianggap merugikan hak-hak mereka atas tanah tersebut.

Dalam beberapa kasus Sertipikat ganda pada Sertipikat Hak Milik, ditemukan adanya kesalahan atau cacat administratif yang menyebabkan cacat hukum. Hal ini terjadi ketika Sertipikat diterbitkan dengan nama pemilik, objek, dan luas tanah yang sama, padahal pemilik hak tidak pernah mengajukan permohonan penerbitan Sertipikat baru atau memberikan kuasa kepada pihak lain. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan sebaiknya melakukan pemeriksaan dan pengecekan secara teliti terhadap Sertipikat yang dikeluarkan untuk mengidentifikasi sumber kesalahan yang menyebabkan munculnya Sertipikat ganda. Selain itu, kantor tersebut perlu menentukan langkah-langkah yang tepat guna meminimalkan kerugian bagi para pemilik hak atas tanah, khususnya bagi pemilik Sertipikat Hak Milik yang sah.

Di kantor pertanahan kota kendari juga banyak terjadi kasus sertipikat ganda, hal ini sesuai dengan data wawancara penulis dengan Amalsyah,

S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Kasus sertipikat ganda masih terjadi di wilayah Sulawesi Tenggara, meskipun frekuensinya cenderung menurun seiring dengan peningkatan sistem administrasi dan digitalisasi data pertanahan. Salah satu contoh kasus terjadi di Kabupaten Kolaka, di mana penelitian pada tahun 2022 mengidentifikasi adanya sertipikat ganda yang disebabkan oleh kurangnya ketelitian dalam proses administrasi dan verifikasi data. Selain itu, di Kabupaten Buton Tengah, ditemukan kasus sertipikat ganda yang melibatkan dua sertipikat atas bidang tanah yang sama, diterbitkan pada tahun 2012 dan 2020. Penyebabnya adalah kekeliruan dalam penginputan data, di mana sertipikat lama belum terintegrasi dalam sistem digital, sehingga memungkinkan penerbitan sertipikat baru di atas tanah yang sama. Penerbitan sertipikat ganda di wilayah Sulawesi Tenggara umumnya disebabkan oleh beberapa faktor yang saling berkaitan, baik dari aspek teknis, administratif, maupun sosial. Salah satu penyebab utamanya adalah keterbatasan data pertanahan yang akurat dan belum terintegrasinya sistem informasi geografis secara menyeluruh, terutama di wilayah pedesaan atau daerah yang baru berkembang. Selain itu, masih ditemui adanya tumpang tindih klaim kepemilikan tanah akibat lemahnya penguasaan hukum oleh masyarakat serta minimnya bukti tertulis yang sah. Faktor lain adalah kurangnya koordinasi antara Kantor Pertanahan dengan instansi terkait, seperti pemerintah desa atau kelurahan, dalam hal penyampaian data riwayat tanah. Tidak jarang pula ditemukan bahwa akta yang diajukan oleh PPAT atau pihak pemohon tidak diverifikasi secara menyeluruh, sehingga berisiko memicu penerbitan sertipikat di atas tanah yang telah terdaftar sebelumnya. Di beberapa kasus, celah ini juga dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan manipulasi dokumen atau pemalsuan data. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan terus berupaya meningkatkan sistem pengawasan, digitalisasi data pertanahan, serta edukasi kepada masyarakat agar permasalahan sertipikat ganda dapat diminimalisir.”

Penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan dilakukan ketika upaya musyawarah tidak membuahkan hasil atau ketika terdapat masalah prinsipil yang hanya bisa diselesaikan oleh instansi berwenang, seperti pengadilan. Dalam situasi ini, pihak yang bersangkutan dianjurkan untuk membawa permasalahannya ke pengadilan. Umumnya, sengketa ini muncul

akibat adanya pengaduan yang berisi pertentangan hak atas tanah atau hak-hak lain yang berkaitan dengan prioritas tertentu, atau karena adanya keputusan yang dirasa merugikan salah satu pihak. Penyelesaian sengketa harus selalu mengacu pada peraturan yang berlaku, memperhatikan keseimbangan kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukum, dan diusahakan agar selesai secara tuntas. Penyelesaian lewat pengadilan menghasilkan keputusan (vonnis) yang menentukan siapa yang benar dan siapa yang salah, karena pengadilan memiliki kewenangan untuk menetapkan hal tersebut.

Di sisi lain, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, seperti yang berlaku dalam sistem hukum adat, didasarkan pada nilai-nilai budaya yang mengedepankan perdamaian dan harmoni dalam masyarakat. Cara ini tidak menimbulkan penentuan pihak benar atau salah, sehingga hubungan baik antar pihak yang bersengketa tetap terjaga. Aspek-aspek yang mempengaruhi pilihan cara penyelesaian sengketa meliputi faktor-faktor yang berhubungan dengan perilaku, makna, dan tujuan tindakan, yang sebenarnya saling terkait. Pemilihan lembaga penyelesaian sengketa tidak hanya didasarkan pada tujuan tertentu, tetapi juga memiliki makna khusus bagi tindakan yang diambil. Selain itu, terdapat hubungan erat antara tujuan dan pertimbangan untung-rugi, serta antara pilihan tindakan dengan konsekuensi yang akan dihadapi. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan bukanlah suatu keharusan, karena undang-undang memberikan kebebasan

kepada para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan masalah mereka secara damai di luar pengadilan.

b. Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh PPAT

Hak atas tanah dibuktikan melalui Sertipikat kepemilikan yang merupakan alat bukti otentik, guna memastikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Proses penerbitan Sertipikat ini diawali oleh Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), kemudian dokumen tersebut diserahkan ke Kantor Pertanahan atau Kantor Pertanahan untuk diterbitkan Sertipikat tanah yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat.

Sertipikat hak atas tanah merupakan hasil akhir dari proses pendaftaran tanah yang diwajibkan oleh hukum, yakni berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sertipikat ini menjadi kewajiban bagi pejabat Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sebagai bukti kepemilikan tanah yang sah dan kuat. Kewajiban tersebut berarti pejabat Kantor Pertanahan harus bertanggung jawab dalam penerbitan Sertipikat, dan apabila terdapat kesalahan atau kekeliruan dalam proses penerbitannya, maka sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pejabat tersebut wajib melakukan perbaikan atas Sertipikat yang bermasalah. Hal ini sejalan dengan wawancara penulis dengan Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor

pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Ketika terjadi kasus sertipikat ganda yang menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak, Kantor Pertanahan segera mengambil langkah-langkah tindak lanjut yang terstruktur dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pertama, Kantor Pertanahan melakukan investigasi mendalam untuk mengidentifikasi penyebab dan pihak-pihak terkait dalam kasus tersebut. Selanjutnya, dilakukan verifikasi ulang data fisik dan yuridis tanah yang bersangkutan, termasuk koordinasi dengan aparat desa, pemohon, dan pihak lain yang berkepentingan guna mencari solusi yang adil dan transparan. Jika ditemukan kesalahan administratif, Kantor Pertanahan berwenang untuk membatalkan atau mencabut sertipikat yang tidak sah serta memperbaiki data dalam sistem pendaftaran tanah. Selain itu, Kantor Pertanahan juga memberikan mediasi kepada para pihak agar dapat menyelesaikan sengketa secara kekeluargaan sebelum ditempuh jalur hukum. Apabila masalah tidak dapat diselesaikan secara internal, Kantor Pertanahan siap mendukung proses penyelesaian melalui pengadilan. Di samping itu, Kantor Pertanahan juga melakukan evaluasi dan perbaikan prosedur internal agar kasus serupa tidak terulang di masa mendatang. Semua upaya ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, melindungi hak masyarakat, dan menjaga integritas sistem pertanahan nasional.”

Melihat banyaknya gugatan terkait Sertipikat yang diterbitkan secara melanggar hukum atau tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yang akhirnya merugikan pemilik tanah yang sah, pengadilan menjadi pilihan terakhir bagi pemilik tanah untuk menuntut haknya dikembalikan. Oleh karena itu, dalam menyelesaikan sengketa hukum di pengadilan, hakim harus mampu menentukan keputusan yang tepat berdasarkan gugatan dan jawaban dari para pihak yang bersengketa. Permasalahan pertanahan yang sering berakhir di pengadilan umumnya melibatkan klaim dari kedua belah pihak yang sama-sama memiliki bukti kepemilikan berupa Sertipikat. Konflik pertanahan ini tidak hanya terjadi karena tidak adanya Sertipikat,

melainkan juga bisa terjadi pada tanah yang sudah berSertipikat. Dalam hal ini, satu objek tanah dapat memiliki dua status hak yang berbeda pada bagian-bagian tertentu, sehingga masing-masing pihak mengklaim sebagai pemilik, dan hal ini sering menimbulkan terbitnya Sertipikat ganda (overlapping).

Terbitnya Sertipikat ganda sering kali disebabkan oleh tindakan pemohon yang mengajukan data tanah kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah atau permohonan dari pihak lain yang langsung diajukan ke Kantor Pertanahan, sehingga menimbulkan kesalahan. Selain itu, kurangnya ketelitian dalam memeriksa data fisik maupun yuridis selama proses pengajuan dan penerbitan Sertipikat juga menjadi faktor penyebabnya. Faktanya, hingga saat ini masalah tanah di Indonesia masih kompleks dan beragam, termasuk seringnya penerbitan dua atau lebih Sertipikat untuk satu bidang tanah yang sama.

Permasalahan ini menunjukkan bahwa Kantor Pertanahan masih memiliki kelemahan dalam memberikan pelayanan publik, terutama dalam pendaftaran hak atas tanah, yang berujung pada penerbitan Sertipikat ganda bagi pemilik hak milik tanah. Oleh karena itu, kantor pertanahan harus bertanggung jawab atas keluarnya Sertipikat ganda tersebut. Jika dikaitkan dengan Teori Tanggung Jawab Hukum menurut Hans Kelsen, dalam teorinya dijelaskan bahwa seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban

secara hukum atas suatu tindakan tertentu, yang berarti subjek tersebut harus menanggung sanksi apabila perbuatannya melanggar aturan hukum.⁹¹

Hans Kelsen menjelaskan lebih lanjut bahwa kegagalan untuk menjalankan kehati-hatian yang diwajibkan oleh hukum disebut sebagai kekhilafan (*negligence*).⁹² Kekhilafan ini biasanya dianggap sebagai salah satu bentuk kesalahan (*culpa*), meskipun tidak seberat kesalahan yang dilakukan dengan sengaja atau yang mengantisipasi dan menghendaki akibat berbahaya, baik dengan atau tanpa niat jahat. Selanjutnya, Hans Kelsen mengelompokkan tanggung jawab hukum ke dalam beberapa kategori sebagai berikut.⁹³

- a) Pertanggungjawaban individu berarti seseorang bertanggung jawab secara pribadi atas pelanggaran yang diperbuatnya sendiri;
- b) Pertanggungjawaban kolektif mengacu pada kondisi di mana seorang individu harus menanggung tanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan berarti seseorang dianggap bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja dan dengan kesadaran bahwa tindakannya dapat menyebabkan kerugian;
- d) Pertanggungjawaban mutlak merujuk pada kondisi di mana seseorang tetap dianggap bertanggung jawab atas suatu pelanggaran, meskipun perbuatan tersebut dilakukan tanpa kesengajaan dan di luar perkiraannya.

⁹¹ Hans Kelsen, 2019. *Teori Hukum Murni*, Nusamedia, Bandung, hal 42.

⁹² *Ibid*

⁹³ *Ibid*, hal 105-106.

Sebagaimana diketahui, Kantor Pertanahan memiliki tanggung jawab dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, yang mencakup pengaturan terkait penggunaan, penguasaan, kepemilikan, dan pengelolaan tanah (P4T), termasuk penguasaan hak atas tanah, kegiatan pengukuran, serta pendaftaran tanah. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan memegang peranan penting dalam mewujudkan pemanfaatan tanah demi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, melalui pelaksanaan fungsinya di bidang pertanahan sebagai lembaga non-departemen yang membantu Presiden.

Seiring dengan peran pemerintah sebagai perwakilan badan hukum maupun jabatan, maka muncul dua jenis tindakan hukum yang dapat dilakukan, yaitu perbuatan hukum perdata dan perbuatan hukum publik. Perbuatan hukum perdata merupakan tindakan yang tunduk pada ketentuan hukum perdata, sementara perbuatan hukum publik tunduk pada aturan hukum publik. Karena terdapat dua jenis tindakan tersebut, maka tanggung jawab hukum yang harus dipikul oleh pemerintah juga terbagi menjadi dua, yaitu tanggung jawab perdata dan tanggung jawab publik. Dalam konteks tanggung jawab perdata, pemerintah dikenakan ketentuan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam hukum perdata. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 1365, 1366, dan 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), di mana pemerintah, sebagai wakil badan hukum, memiliki tanggung jawab yang setara dengan subjek hukum atau badan hukum perdata lainnya. Hal ini sesuai dengan wawancara penulis dengan

Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Kantor Pertanahan memiliki tanggung jawab hukum yang cukup besar apabila terjadi penerbitan sertipikat ganda, karena hal tersebut menunjukkan adanya kekeliruan dalam proses administrasi dan verifikasi data. Secara prinsip, Kantor Pertanahan wajib menjamin keabsahan dan keakuratan setiap sertipikat yang diterbitkan sebagai bukti hukum atas hak atas tanah. Jika terjadi sertipikat ganda, Kantor Pertanahan harus melakukan investigasi untuk mengidentifikasi penyebab dan menentukan pihak yang bertanggung jawab atas kesalahan tersebut. Dalam beberapa kasus, apabila terbukti ada kelalaian, kesalahan prosedur, atau bahkan unsur maladministrasi, Kantor Pertanahan dapat dimintai pertanggungjawaban secara administratif maupun hukum. Selain itu, Kantor Pertanahan juga berkewajiban melakukan langkah-langkah korektif, seperti pembatalan sertipikat yang tidak sah dan memperbaiki data pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, tanggung jawab hukum ini tidak menghilangkan peran serta kewajiban para pihak lain, seperti PPAT atau pemohon yang juga harus mematuhi aturan dan prosedur yang ada. Secara keseluruhan, Kantor Pertanahan berupaya untuk meminimalisir risiko penerbitan sertipikat ganda melalui peningkatan pengawasan, digitalisasi data, dan pembinaan internal agar pelayanan pertanahan dapat berjalan secara transparan, akuntabel, dan sesuai hukum.”

Dalam pelaksanaan fungsi kenegaraan dan pemerintahan, tanggung jawab senantiasa melekat pada jabatan yang secara hukum disertai dengan kewenangan tertentu. Dari sudut pandang hukum, kewenangan inilah yang melahirkan tanggung jawab, selaras dengan asas “tidak ada kewenangan tanpa tanggung jawab”. Pemberian suatu kewenangan untuk melaksanakan tindakan hukum tertentu secara otomatis menimbulkan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan tersebut. A.D. Belinfante, sebagaimana dikutip oleh F. Marbun, menyatakan bahwa tidak seorang pun dapat menggunakan kewenangannya tanpa disertai dengan

kewajiban untuk bertanggung jawab, atau tanpa adanya mekanisme pengawasan atas pelaksanaannya.⁹⁴

Menurut Suwoto, dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap bentuk kekuasaan harus dapat dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, setiap pemberian wewenang harus disertai dengan pertimbangan mengenai tanggung jawab yang akan dibebankan kepada penerima kekuasaan tersebut. Suwoto juga menjelaskan bahwa tanggung jawab memiliki dua dimensi, yakni aspek internal dan aspek eksternal.⁹⁵ Aspek internal diwujudkan melalui laporan pelaksanaan wewenang, sementara aspek eksternal berkaitan dengan tanggung jawab kepada pihak ketiga apabila pelaksanaan wewenang tersebut mengakibatkan kerugian atau dampak negatif. Pertanggungjawaban hukum terhadap pihak ketiga ini diselesaikan melalui mekanisme peradilan, di mana hakim memiliki kewenangan untuk menilai dan memutuskan apakah penggunaan kewenangan oleh pejabat tersebut telah menimbulkan kerugian. Apabila terbukti menimbulkan kerugian, maka hakim dapat menetapkan tanggung jawab hukum kepada pejabat yang bersangkutan melalui putusan pengadilan.

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai kelalaian yang dilakukan oleh Pejabat Kantor Pertanahan, pengaturan yang tersedia hanya mencakup pemberian sanksi administratif.

⁹⁴ Dyara Radhite Oryza Fea, 2016. *Buku Pintar Mengurus Sertifikat Tanah dan Perizinannya, Cetakan Ke-1*, Buku Pintar, Yogyakarta, hal 86.

⁹⁵ Adhi Putra Satria, 2022. *Problematika Hukum di Indonesia*, CV Adanu Abimata, Indramayu, hal 101.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintah, sanksi tersebut diatur dalam Pasal 9 dan diklasifikasikan ke dalam tiga jenis sebagai berikut:⁹⁶

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

Dalam suatu negara hukum, setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai entitas penyelenggara negara harus berlandaskan pada ketentuan hukum yang jelas. Tujuan utama dari hal ini adalah agar

⁹⁶ Iwan Permadi. 2016. Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, Yustisia, Vol. 5, No. 2, hal 8-9.

pelaksanaan pemerintahan tetap berada dalam jalur hukum yang berlaku dan tidak menimbulkan tindakan sewenang-wenang. Kebijakan maupun keputusan yang merupakan bentuk tindakan hukum dari pemerintah memiliki potensi untuk dibatalkan oleh pengadilan apabila tidak sesuai aturan. Oleh karena itu, seluruh kewenangan pemerintah harus diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai pedoman sekaligus jaminan bagi aparat pemerintah sebagai pelaksana tugas kenegaraan. Dengan demikian, setiap tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah harus dilandasi oleh kewenangan yang sah, dan dari kewenangan tersebut timbul pula tanggung jawab hukum yang melekat.

Penerbitan Sertipikat hak atas tanah merupakan tanggung jawab yang melekat pada aparat Kantor Pertanahan, khususnya dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik kepada masyarakat. Kewajiban ini secara otomatis menimbulkan tanggung jawab hukum atas pelaksanaan suatu tindakan hukum. Dalam setiap aktivitas kenegaraan dan pemerintahan, harus terdapat legitimasi atau dasar kewenangan yang diperoleh dari undang-undang, termasuk dalam urusan pertanahan. Dalam Hukum Administrasi dikenal tiga sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Pemberian kewenangan untuk melaksanakan suatu tindakan hukum tertentu secara otomatis membawa konsekuensi berupa pertanggungjawaban atas penggunaan kewenangan tersebut. A.D. Belinfante menyatakan bahwa tidak ada seorang pun yang dapat melaksanakan kewenangannya tanpa

dibarengi dengan kewajiban untuk bertanggung jawab, maupun tanpa mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaannya.⁹⁷

Tanggung jawab yang dimiliki oleh pejabat atau lembaga pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan berkaitan erat dengan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat atau organ tersebut. Setiap jenis sumber kewenangan menghasilkan bentuk tanggung jawab yang berbeda. Jika kewenangan diperoleh melalui atribusi, maka tanggung jawab yang timbul mencakup tanggung jawab internal maupun eksternal, dan menjadi tanggung jawab dari pihak yang menerima atribusi tersebut, yang disebut atributaris. Sementara itu, bila kewenangan diperoleh melalui delegasi, maka baik tanggung jawab eksternal maupun tanggung jawab atas jabatan beralih kepada penerima delegasi (delegataris). Hal ini karena dalam delegasi, terjadi pengalihan kewenangan dari pihak pemberi (delegans) kepada pihak penerima (delegataris).

Sedangkan untuk kewenangan yang diperoleh melalui mandat, tanggung jawab baik atas jabatan maupun tanggung jawab eksternal tetap berada pada pemberi mandat. Hal ini karena kewenangan yang diberikan secara mandat tidak mengakibatkan pergeseran kompetensi, sehingga tanggung jawab yang muncul bersifat internal, yaitu tanggung jawab atasan (pemberi mandat) terhadap bawahan (penerima mandat). Namun, apabila seorang pejabat mengambil tindakan atau membuat keputusan tanpa

⁹⁷ Dyara Radhite Oryza Fea, *Op.Cit*, hal 102.

memiliki kewenangan yang sah, maka tindakan atau Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dinyatakan batal demi hukum.

Sertipikat Hak atas Tanah dikategorikan sebagai bentuk Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang telah mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut, dijelaskan bahwa terdapat beberapa unsur yang menjadi ciri dari sebuah Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu:⁹⁸

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

Tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pemberian hak atas tanah merupakan penetapan pemerintah yang memberikan hak atas tanah negara, termasuk

⁹⁸ Asyiah Nur, 2015. *Buku Ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Deepublish, Yogyakarta, hal 105.

perpanjangan dan pembaruan hak serta pemberian hak di atas hak pengelolaannya. Hak atas tanah meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Kewenangan pemberian hak atas tanah ini diberikan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Wilayah Kantor Pertanahan, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Selain itu, Kepala Badan Pertanahan Nasional juga memiliki kewenangan untuk melakukan koreksi terkait pembatalan hak atas tanah sesuai 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 yang disebabkan oleh cacat hukum administrasi dapat diajukan oleh pihak yang berkepentingan, yaitu pemilik hak atas tanah, dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional adalah hasil dari pelimpahan kewenangan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional, maka penerbitan hak atas tanah merupakan bentuk pelimpahan tersebut. Oleh karena itu, tanggung jawab dan konsekuensi hukum atas penerbitan hak tersebut berada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai penerima delegasi.

Tanggung jawab pemerintah timbul ketika ada keberatan, gugatan, atau judicial review yang diajukan oleh individu, masyarakat, atau badan hukum terhadap tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Proses ini bisa dilakukan melalui jalur pengadilan maupun di

luar pengadilan, dengan tuntutan yang meliputi pembayaran sejumlah uang (seperti subsidi, ganti rugi, tunjangan, dan lain-lain), penerbitan, pembatalan, atau pencabutan suatu keputusan atau peraturan, serta tindakan lain yang merupakan bentuk pemenuhan kewajiban pemerintah. Hal yang sama juga di jelaskan pada saat wawancara penulis dengan Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Kasus di mana Kantor Pertanahan dimintai pertanggungjawaban hukum, baik secara perdata maupun pidana, atas penerbitan sertipikat ganda memang pernah terjadi, meskipun tidak terlalu sering. Pada beberapa kasus, pihak yang dirugikan oleh adanya sertipikat ganda mengajukan gugatan hukum untuk menuntut kejelasan dan keadilan, yang bisa berujung pada proses litigasi terhadap Kantor Pertanahan apabila ditemukan adanya kelalaian atau kesalahan administratif yang menyebabkan kerugian. Dalam ranah perdata, Kantor Pertanahan bisa diminta ganti rugi atau pemulihan status quo oleh pemilik tanah yang haknya dirugikan. Sementara dalam ranah pidana, apabila ditemukan unsur kesengajaan, korupsi, atau maladministrasi berat dalam proses penerbitan sertipikat, aparat penegak hukum dapat melakukan penyelidikan dan penuntutan terhadap pejabat atau pegawai yang bertanggung jawab. Namun, secara umum Kantor Pertanahan berupaya keras untuk menghindari hal tersebut dengan meningkatkan standar prosedur, melakukan pengawasan ketat, dan menerapkan sistem digital guna meminimalisir kesalahan. Kasus-kasus yang muncul pun biasanya menjadi pelajaran penting untuk perbaikan sistem administrasi pertanahan di masa depan.”

Menurut Suwoto, dalam sistem pembagian kekuasaan terdapat prinsip bahwa setiap kekuasaan harus disertai dengan tanggung jawab. Oleh karena itu, sebelum kekuasaan diberikan kepada seseorang, harus dipertimbangkan terlebih dahulu beban tanggung jawab yang akan dipikul oleh penerima kekuasaan tersebut. Suwoto juga menjelaskan bahwa tanggung jawab

memiliki dua dimensi, yaitu dimensi internal dan eksternal.⁹⁹ Dimensi internal diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan dimensi eksternal berkaitan dengan pertanggungjawaban kepada pihak ketiga jika penggunaan kekuasaan tersebut menimbulkan kerugian. Pertanggungjawaban hukum terhadap pihak ketiga dilakukan melalui proses peradilan. Dalam proses ini, hakim memiliki kewenangan untuk menilai dan menguji apakah pelaksanaan kekuasaan tersebut menyebabkan kerugian. Jika terbukti terjadi kerugian, maka melalui putusannya, hakim dapat menetapkan bahwa pejabat yang bersangkutan bertanggung jawab atas kerugian tersebut.

Tanggung jawab dalam ranah hukum publik mencakup dua jenis, yaitu tanggung jawab secara pribadi dan tanggung jawab yang melekat pada jabatan. Tanggung jawab pribadi sering disebut sebagai maladministrasi, yaitu ketika seorang pejabat atau organ pemerintah melakukan kesalahan secara individual dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Kesalahan ini bisa berupa kelalaian atau kurang hati-hati dalam bertindak, yang kemudian menimbulkan kerugian bagi individu atau badan hukum tertentu. Dalam konteks ini, tanggung jawab pribadi tidak berkaitan dengan asal-usul kewenangan pejabat tersebut, baik itu kewenangan yang berasal dari atribusi, delegasi, maupun mandat. Oleh karena itu, apabila terjadi maladministrasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat, maka yang dimintai pertanggungjawaban adalah individu pejabat atau aparatur

⁹⁹ Adhi Putra Satria, *Op.Cit*, hal 109.

pemerintah yang bersangkutan. Dalam tanggung jawab pribadi ini, tidak berlaku prinsip yang menyatakan bahwa atasan harus bertanggung jawab atas tindakan bawahannya.

Menurut F.R. Bothlingk, seorang pejabat atau wakil dapat dimintai pertanggungjawaban penuh apabila ia menyalahgunakan situasi dengan melakukan tindakan yang tidak bermoral terhadap pihak ketiga.¹⁰⁰ Hal ini berlaku ketika tindakan tersebut dilakukan dengan itikad buruk, kelalaian berat, atau secara ceroboh, yang termasuk dalam kategori maladministrasi. Sementara itu, tanggung jawab jabatan merupakan bentuk pertanggungjawaban yang timbul akibat tindakan atau perbuatan hukum dari pemerintah, yang dasarnya adalah prinsip legalitas. Artinya, setiap tindakan pejabat atau organ pemerintahan harus berlandaskan pada kewenangan yang sah, mengikuti prosedur yang telah ditetapkan, dan sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai. Oleh karena itu, semua tindakan pemerintahan harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

Setiap keputusan atau tindakan yang diambil oleh pejabat atau organ pemerintah dianggap sah selama belum ada pembatalan atau pencabutan oleh lembaga peradilan. Dengan demikian, tanggung jawab jabatan dapat digugat oleh pihak yang merasa dirugikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanyalah pelaksana fungsi dan wewenang yang sesungguhnya memiliki dan melekat pada wewenang

¹⁰⁰ Hendra Nurtjahjo, dkk, 2013. *Memahami Maladministrasi*. Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, hal 44.

tersebut adalah jabatannya. Logemann mengemukakan bahwa menurut Hukum Tata Negara, kewajiban dan wewenang dalam menjalankan tindakan hukum berada pada jabatan, bukan pada individu pejabatnya.¹⁰¹

Tanggung jawab jabatan juga dapat dilihat dari aspek legalitas tindakan pejabat, yang harus dijalankan sesuai dengan prosedur tertentu. Yang dimaksud dengan prosedur di sini adalah bahwa tindakan pemerintah harus berlandaskan pada asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Legalitas dari substansi dan tindakan pejabat mengharuskan agar setiap tindakan yang diambil sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila legalitas substansial tidak terpenuhi, atau jika pejabat menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang tidak sesuai, maka hal tersebut dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

Dalam praktik *Conseil d'État* di Prancis, penyimpangan seperti ini dikenal dengan istilah *detournement de pouvoir*, yang berarti penyalahgunaan kekuasaan.¹⁰² Dalam kasus seperti ini, tanggung jawab yang muncul tidak hanya sebatas tanggung jawab jabatan, tetapi juga dapat berkembang menjadi tanggung jawab pribadi karena adanya tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Kantor Wilayah Kantor Pertanahan merupakan kewenangan yang diperoleh melalui subdelegasi. Oleh karena

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² *Ibid*, hal 60.

itu, penerbitan Keputusan Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah merupakan bagian dari pelimpahan kewenangan yang berasal dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kepala Kantor Wilayah sebagai penerima subdelegasi. Dengan demikian, tanggung jawab serta potensi gugatan hukum atas tindakan tersebut menjadi beban dari pejabat subdelegasi, yaitu Kepala Kantor Wilayah Kantor Pertanahan.

Tanggung jawab yang melekat pada Kepala Kantor Wilayah Kantor Pertanahan, jika ditinjau secara teoritis dari perspektif Hukum Administrasi Negara, baik dalam bentuk tanggung jawab perdata maupun tanggung jawab administratif, dibebankan kepada pejabat yang menerima subdelegasi, yaitu Kepala Kantor Wilayah tersebut. Hal ini disebabkan karena dalam pelimpahan kewenangan melalui subdelegasi, secara *mutatis mutandis* berlaku ketentuan yang sama seperti dalam pelimpahan kewenangan melalui delegasi. Dengan demikian, pejabat yang menerima subdelegasi dalam hal ini Kepala Kantor Wilayah Kantor Pertanahan yang menerima sebagian kewenangan dari delegataris, yaitu Kepala Badan Pertanahan Nasional menjadi pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan tersebut.

Sementara itu, jika ditinjau dari aspek tanggung jawab pribadi terkait Penerbitan Keputusan Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah, maka apabila penggunaan kewenangan tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain terjadi tindakan maladministrasi, maka yang bertanggung jawab secara langsung adalah

individu pejabat yang bersangkutan. Dalam hal ini, aparaturnya Kantor Pertanahan yang terbukti secara hukum telah melakukan maladministrasi dalam proses penerbitan keputusan tersebut akan memikul tanggung jawab pribadi. Hal ini disebabkan karena dalam tanggung jawab pribadi tidak berlaku asas *superior respondeat*, yaitu prinsip bahwa atasan bertanggung jawab atas perbuatan bawahannya. Oleh karena itu, tanggung jawab pribadi atas tindakan tersebut dapat mencakup tanggung jawab administratif, perdata, maupun pidana.

Salah satu bentuk permasalahan dalam sengketa pertanahan adalah munculnya kasus sertipikat ganda. Sertipikat ganda merupakan dokumen yang menunjukkan klaim kepemilikan atas suatu bidang tanah, yang dapat diperoleh baik melalui cara yang sah maupun tidak sah. Keberadaan sertipikat ini berpotensi menimbulkan akibat hukum atau sengketa antara pihak-pihak yang berkepentingan, baik terhadap pemilik hak maupun terhadap tanah yang menjadi objek hak tersebut.

Fenomena ini terjadi ketika terdapat lebih dari satu sertipikat kepemilikan atas bidang tanah yang sama, yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan sehingga menimbulkan tumpang tindih (*overlapping*) pada objek hak yang sama dan berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum. Keberadaan sertipikat ganda ini juga bisa disebabkan oleh kelalaian petugas dalam proses pencatatan dan pemberian hak atas tanah, yang terjadi akibat lemahnya pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan kebijakan, baik karena unsur kesengajaan maupun karena ketidaksengajaan.

Apabila permasalahan kepemilikan tanah dengan sertipikat ganda tidak segera diselesaikan, maka akan menimbulkan komplikasi yang semakin kompleks di masa mendatang. Tanah yang sedang berada dalam sengketa tidak bisa dimanfaatkan atau dikelola baik oleh pemegang sertipikat maupun oleh pihak lain. Dari sisi ekonomi, kondisi ini sangat merugikan karena tanah yang memiliki sertipikat ganda tidak dapat digunakan secara optimal atau produktif.

Kehadiran sertipikat ganda dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu status hukum yang melekat pada satu bidang tanah. Situasi ini berpotensi menimbulkan kerugian bagi kedua pihak yang terlibat dalam sengketa, khususnya bagi pihak yang kalah dalam proses pengadilan dan mengalami pembatalan atau pencabutan sertipikatnya. Salah satu instansi yang berwenang menangani penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan adalah Kantor Pertanahan. Pemerintah menjalankan peran ini dengan tujuan mengurangi jumlah perkara yang harus diselesaikan melalui jalur pengadilan.

Dalam perkara sertipikat ganda, Kantor Pertanahan memiliki kewenangan untuk melaksanakan proses negosiasi, mediasi, dan fasilitasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa guna mencapai suatu kesepakatan bersama. Mekanisme penyelesaian sengketa ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal

ini sesuai dengan wawancara penulis dengan Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah mengeluarkan berbagai kebijakan dan regulasi untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda, salah satunya adalah Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Peraturan ini menetapkan prosedur standar operasional dalam menangani sengketa pertanahan, termasuk sertipikat ganda, melalui tahapan seperti pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi, gelar akhir, dan penyelesaian kasus. Apabila ditemukan cacat administrasi atau yuridis pada sertipikat yang bersangkutan, maka dapat dilakukan pembatalan terhadap sertipikat tersebut. Selain itu, untuk meningkatkan transparansi dan akurasi data pertanahan, ATR/BPN juga mengembangkan teknologi digital seperti aplikasi "Sentuh Tanahku". Aplikasi ini memungkinkan masyarakat untuk memverifikasi status sertipikat tanah secara daring, sehingga dapat mengidentifikasi potensi sertipikat ganda sebelum melakukan transaksi. Kebijakan dan regulasi ini menunjukkan komitmen ATR/BPN dalam memperbaiki sistem administrasi pertanahan dan mencegah terjadinya sertipikat ganda, guna memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem pertanahan di Indonesia.”

Dalam Pasal 34 ayat (1) dan (2) Permen ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 21 Tahun 2020 menyatakan bahwa:

- (1) Dalam satu bidang tanah pada prinsipnya hanya dapat diterbitkan satu sertipikat hak atas tanah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan;
- (2) Dalam hal terdapat satu atau beberapa sertipikat tumpang tindih dalam satu bidang tanah baik seluruhnya maupun sebagian maka terhadap sertipikat dimaksudkan dilakukan Penanganan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1).

Kesalahan dalam penerbitan sertipikat tanah tidak termasuk dalam ranah hukum pidana maupun perdata, melainkan dapat diajukan sebagai sengketa administratif di kantor pertanahan. Dari sisi administratif, petugas

kantor pertanahan tidak memiliki kewenangan untuk menolak permohonan pendaftaran tanah, baik untuk pendaftaran hak pertama kali maupun untuk perubahan kepemilikan atau objek hak, selama persyaratan administratif yang diajukan oleh pemohon telah lengkap. Hal ini disebabkan karena petugas kantor pertanahan tidak memiliki otoritas hukum untuk menilai aspek hukum yang berkaitan dengan isi dan keabsahan dokumen-dokumen pertanahan yang diserahkan oleh pemohon.

Kantor pertanahan berusaha menyelesaikan sengketa pertanahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, dengan tetap mempertimbangkan prinsip keadilan serta menghormati hak dan kewajiban semua pihak yang terlibat. Dalam perkara sertipikat ganda, kantor pertanahan memiliki otoritas untuk memfasilitasi mediasi dan negosiasi antara pihak-pihak yang bersengketa, dengan tujuan agar tercapai suatu kesepakatan bersama.

Berdasarkan uraian kasus di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam proses penerbitan sertipikat, kantor pertanahan telah melakukan pelanggaran hukum dengan dikeluarkannya sertipikat ganda (overlapping) oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap proses pendaftaran tanah, kantor pertanahan telah melakukan kesalahan, baik secara sengaja maupun karena kelalaian. Oleh karena itu, kantor pertanahan memikul tanggung jawab penuh atas terbitnya sertipikat ganda yang timbul akibat kurangnya ketelitian dalam sistem pendaftaran tanah. Kantor pertanahan juga sepenuhnya bertanggung jawab atas setiap

sertipikat yang diterbitkan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. prinsip tanggung jawab mutlak mengharuskan kantor pertanahan untuk bertanggung jawab, baik dalam proses peradilan maupun di luar pengadilan, apabila muncul gugatan terkait hak atas tanah. Dengan demikian, keberadaan sertipikat ganda yang menjadi sumber sengketa tanah merupakan tanggung jawab mutlak dari kantor pertanahan.

Pada Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 tahun 1997 menyatakan bahwa:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat tersebut”.

Pasal tersebut menyatakan bahwa selama belum terdapat bukti yang membuktikan sebaliknya, maka informasi fisik dan hukum yang tercantum dalam sertipikat harus dianggap sebagai data yang sah dan benar, baik dalam pelaksanaan tindakan hukum sehari-hari maupun dalam proses penyelesaian sengketa di pengadilan. Ketentuan ini berlaku sepanjang data dalam sertipikat tersebut sesuai dengan yang tercatat dalam surat ukur dan buku tanah terkait.

Sertipikat atau dokumen kepemilikan berfungsi sebagai bukti sah yang menunjukkan hak atas tanah sesuai dengan informasi yang tercantum di dalamnya. Bagi pemilik tanah, sertipikat merupakan alat bukti yang kuat untuk mengukuhkan hak miliknya karena diterbitkan oleh instansi yang

berwenang secara hukum. Hukum memberikan perlindungan kepada pemegang sertipikat tersebut, terutama apabila namanya sudah tercantum di dalam sertipikat. Oleh karena itu, jika nama pemegang sertipikat belum tercatat sebagai pemilik resmi, maka perlu dilakukan proses balik nama untuk menghindari potensi sengketa atau klaim dari pihak lain.

Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa sertipikat hak atas tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum yang optimal bagi pemegang hak. Masih terdapat kemungkinan bagi pihak lain untuk mengajukan klaim atas kepemilikan tanah, yang dapat berujung pada pembatalan sertipikat tersebut jika klaim tersebut dapat dibuktikan secara hukum. Hal ini disebabkan karena sistem pertanahan di Indonesia menganut sistem publikasi hak yang bersifat positif, sebagaimana secara tersirat tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dalam sistem publikasi negatif, data yang tercantum dalam sertipikat tanah tidak dijamin keabsahannya oleh pemerintah karena peran petugas pendaftaran tanah bersifat pasif. Petugas tidak melakukan verifikasi mendalam terhadap bidang tanah yang diajukan untuk memastikan siapa yang memiliki hak paling kuat atas tanah tersebut. Sertipikat tanah hanya berfungsi sebagai catatan atas suatu peristiwa atau tindakan hukum yang memiliki kekuatan pembuktian, namun keabsahannya tidak bersifat mutlak. Oleh karena itu, untuk mencatat perubahan kepemilikan atau peristiwa

hukum yang berkaitan dengan tanah, pemegang sertipikat harus secara aktif mengurus proses pendaftarannya.

Kelemahan dari sistem publikasi negatif terletak pada tidak adanya jaminan atas kebenaran informasi yang tercantum dalam daftar umum, sehingga pemegang hak harus menanggung sendiri risiko apabila pihak yang terdaftar ternyata bukan pemilik hak yang sah. Akibatnya, sertipikat hak atas tanah masih dimungkinkan untuk dibatalkan, dan hal ini menyebabkan banyak orang mengajukan gugatan ke pengadilan guna memperjuangkan dan memperoleh hak atas tanah mereka.

Sistem publikasi negatif memang memengaruhi tingkat kepastian hukum itu sendiri. Perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang mampu menunjukkan bukti kepemilikan yang sah. Informasi fisik dan yuridis yang tercatat dalam sertipikat harus dianggap valid, baik dalam kegiatan hukum sehari-hari maupun dalam proses penyelesaian sengketa di pengadilan, asalkan data tersebut sejalan dengan yang tercatat dalam surat ukur dan buku tanah yang terkait.

Untuk membuktikan kepemilikan suatu bidang tanah, dibutuhkan data fisik dan yuridis yang tersimpan di Kantor Pertanahan yang menetapkan hak atas tanah tersebut. Oleh sebab itu, proses pendaftaran tanah harus dilakukan sesuai dengan prosedur hukum dan administrasi pertanahan yang telah ditetapkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan:

- (1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dapat diwujudkan melalui penerbitan sertipikat hak atas tanah. Dengan memiliki sertipikat, akan menjadi jelas jenis hak yang dimiliki atas tanah tersebut, siapa pemegang haknya, serta ruang lingkup hak tersebut. Proses pendaftaran hak atas tanah memberikan kepastian mengenai hak itu sendiri, pemilikinya, dan perlindungan hukumnya. Untuk melaksanakan ketentuan ini, Kepala Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan untuk mendaftarkan hak atas tanah yang diajukan oleh individu maupun badan hukum.

Kewajiban Kantor Pertanahan untuk menerbitkan sertipikat hak atas tanah merupakan tanggung jawab yang muncul dari pelaksanaan tugas sebagai penyedia pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan demikian, kantor pertanahan bertanggung jawab atas sertipikat yang diterbitkannya sebagai akibat dari tindakan hukum yang dilakukan. Hal ini diatur dalam Pasal 37 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa:

- (1) Setiap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan;
- (2) Pelaksanaan putusan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat dikecualikan terhadap:
 - a. Objek putusan terdapat putusan lain sekamar yang bertentangan;
 - b. Amar putusan menyatakan gugatan tidak dapat diterima;
 - c. Objek putusan sedang diletakkan sita;
 - d. Letak bidang tanah objek Perkara tidak jelas dan tidak ada eksekusi;
 - e. Letak luas dan batas bidang tanah objek Perkara yang disebut dalam amar putusan dan/atau pertimbangan hukum berbeda dengan letak, luas dan batas bidang tanah yang dieksekusi;
 - f. Tanah objek Perkara telah berubah menjadi tanah Negara atau haknya telah hapus;
 - g. Putusan sama sekali tidak berhuungan dengan objek yang dimohon Pembatalan;
 - h. Alasan lain yang sah.
- (3) Apabila putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan maka diberitahukan kepada pemohon dan Pengadilan disertai dengan alasan dan pertimbangannya.

Pasal tersebut menegaskan bahwa Kantor Pertanahan tidak hanya memiliki tugas dan tanggung jawab dalam menjalankan kegiatan administrasi pertanahan, mulai dari pendataan tanah hingga penerbitan sertipikat, tetapi juga berkewajiban melaksanakan putusan pengadilan. Karena kantor pertanahan adalah instansi yang berwenang menerbitkan sertipikat, maka pencabutan atau pembatalan sertipikat juga harus dilakukan oleh kantor pertanahan. Hal ini sejalan dengan wawancara penulis dengan Amalsyah, S.Kom, pegawai kantor pertanahan kota kendari bidang Pengendalian dan Penanganan Sengketa yang mengatakan bahwa:

“Ketika menghadapi sengketa yang melibatkan sertipikat ganda, Kantor Pertanahan mengambil beberapa langkah strategis untuk menyelesaikan masalah tersebut secara adil dan tuntas. Pertama, Kantor Pertanahan melakukan investigasi menyeluruh dengan meneliti dokumen dan data fisik serta yuridis terkait bidang tanah yang bersengketa. Selanjutnya, dilakukan klarifikasi dan mediasi antara

pihak-pihak yang bersengketa dengan melibatkan aparat desa, tokoh masyarakat, serta pihak terkait lainnya guna mencari solusi yang dapat diterima secara bersama-sama. Jika mediasi berhasil, maka Kantor Pertanahan akan melakukan pembaruan data pendaftaran tanah dan melakukan pembatalan terhadap sertipikat yang tidak sah sesuai prosedur hukum yang berlaku. Namun, jika sengketa tidak dapat diselesaikan secara damai, Kantor Pertanahan akan mendukung proses penyelesaian melalui jalur hukum dengan menyerahkan berkas-berkas yang relevan kepada aparat penegak hukum atau pengadilan. Di samping itu, Kantor Pertanahan juga melakukan evaluasi internal dan perbaikan sistem administrasi untuk mencegah terulangnya kasus serupa di masa depan. Semua langkah ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, melindungi hak masyarakat, serta menjaga integritas sistem pertanahan nasional.”

Jika dalam suatu sertipikat ditemukan adanya cacat administrasi dan/atau cacat yuridis, maka sertipikat tersebut dapat dibatalkan berdasarkan hasil penanganan. Pasal 35 Peraturan Menteri ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 21 Tahun 2020 menjelaskan bahwa pembatalan produk hukum dapat dilakukan karena adanya cacat administrasi dan/atau cacat yuridis yang disebabkan oleh:¹⁰³

- a) Kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan hak atas tanah, pendaftaran hak dan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- b) Kesalahan dalam proses/prosedur pengukuran;
- c) Kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat pengganti;
- d) Kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertipikat Hak Tanggungan;
- e) Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- f) Kesalahan subjek hak;

¹⁰³ Arba M. Sahnan dan L. Wira Pria Suhartana, 2019. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Authority of the National Land Agency in Settlement of Land Disputes. Kajian Hukum dan Keadilan. Jurnal IUS, Vol. 7, No. 3, hal 9-13,

- g) Kesalahan objek hak;
- h) Kesalahan jenis hak;
- i) Tumpang tindih hak atas tanah;
- j) Tumpang tindih dengan kawasan hutan;
- k) Kesalahan penetapan konsolidasi tanah;
- l) Kesalahan penegasan tanah objek landreform;
- m) Kesalahan dalam proses pemberian izin peralihan hak;
- n) Kesalahan dalam proses penerbitan surat keputusan Pembatalan;
- o) Terdapat putusan pengadilan pidana berkekuatan hukum tetap yang membuktikan adanya tindak pidana pemalsuan, penipuan, penggelapan dan/atau perbuatan pidana lainnya;
- p) Terdapat dokumen atau data yang digunakan dalam proses penerbitan sertifikat bukan produk instansi tersebut berdasarkan surat keterangan dari instansi yang bersangkutan;
- q) Terdapat putusan pengadilan yang dalam pertimbangan hukumnya terbukti terdapat fakta adanya cacat dalam penerbitan produk hukum Kementrian dan/atau adanya cacat dalam perbuatan hukum dalam peralihan hak tetapi dalam amar putusannya tidak dinyatakan secara tegas.

Kantor pertanahan berusaha menyelesaikan sengketa pertanahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, dengan mengedepankan keadilan serta menghormati hak dan kewajiban semua pihak yang terlibat. Dalam kasus sengketa sertifikat ganda, kantor pertanahan memiliki

wewenang untuk melakukan mediasi dan negosiasi antara para pihak yang bersengketa guna mencapai kesepakatan bersama.

Pasal 43 Permen ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 21 tahun 2020 menyatakan bahwa:

- (1) Penyelesaian kasus dapat diselesaikan melalui Mediasi.
- (2) Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif:
 - a. Kementrian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersengketa; atau
 - b. Perorangan atau lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.

Apabila proses mediasi gagal, dalam Pasal 44 ayat 7 Permen ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI nomor 21 tahun 2020 menyatakan bahwa:

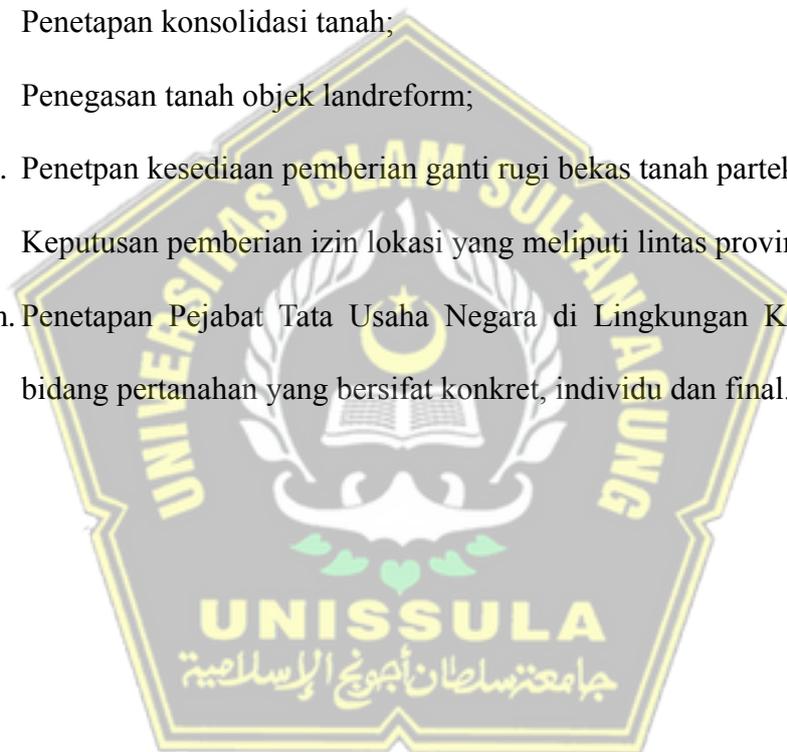
“Dalam hal mediasi tidak menghasilkan kesepakatan dan/atau gagal maka Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan penyelesaian kasus.”

Dalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 21 Tahun 2020 dijelaskan bahwa pembatalan produk hukum sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap akan ditindaklanjuti jika putusan tersebut menyatakan bahwa produk hukum tersebut batal, tidak sah, tidak memiliki kekuatan hukum, tidak mengikat, atau tidak mempunyai kekuatan pembuktian, yang meliputi:¹⁰⁴

- a. Penetapan hak atas tanah;
- b. Pendaftaran hak atas tanah pertama kali;

¹⁰⁴ *Ibid*, hal 8.

- c. Pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- d. Sertipikat pengganti hak atas tanah;
- e. Sertipikat Hak Tanggungan;
- f. Keputusan Pembatalan;
- g. Keputusan penetapan tanah terlantar;
- h. Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun;
- i. Penetapan konsolidasi tanah;
- j. Penegasan tanah objek landreform;
- k. Penetapan kesediaan pemberian ganti rugi bekas tanah partekelir;
- l. Keputusan pemberian izin lokasi yang meliputi lintas provinsi;
- m. Penetapan Pejabat Tata Usaha Negara di Lingkungan Kementerian di bidang pertanahan yang bersifat konkret, individu dan final.



BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

1. Prosedur penerbitan sertipikat pada dasarnya telah diatur secara normatif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta peraturan pelaksanaannya, yang menekankan pentingnya asas legalitas, kepastian hukum, dan pelayanan publik. Proses penerbitan sertipikat melalui pendaftaran tanah baik pendaftaran tanah pertama kali maupun pemeliharaan data pendaftaran dilakukan secara bertahap, mulai dari pengumpulan data yuridis dan fisik, pemeriksaan tanah, pengumuman data, hingga penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan.
2. Penerbitan sertipikat ganda merupakan bentuk cacat administrasi pertanahan yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan berpotensi menimbulkan sengketa kepemilikan atas tanah. Akibat hukum dari terbitnya sertipikat ganda adalah batalnya salah satu atau kedua sertipikat tersebut berdasarkan asas hukum bahwa tidak dapat ada dua hak yang sama atas objek yang sama. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan bertanggung jawab secara administratif karena sertipikat hak atas tanah hanya dapat diterbitkan oleh lembaga tersebut sebagai pelaksana pendaftaran tanah sesuai ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Apabila kelalaian atau kesalahan prosedural dalam verifikasi data yuridis dan fisik terbukti berasal dari Kantor Pertanahan,

maka dapat timbul tanggung jawab hukum, baik dalam bentuk pemulihan administrasi, ganti kerugian, maupun tanggung jawab perdata dan/atau pidana terhadap pejabat yang berwenang.

B. Saran

Menurut saya, saran terbaik agar kasus sertipikat ganda tidak terulang kembali adalah dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi dalam proses pendaftaran dan pengelolaan data pertanahan. Digitalisasi data melalui sistem komputerisasi yang terintegrasi, seperti penggunaan Sistem Informasi Geografis (GIS) dan aplikasi verifikasi online, sangat penting untuk meminimalisir kesalahan administratif dan tumpang tindih data. Selain itu, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, baik di Kantor Pertanahan maupun di kalangan PPAT, melalui pelatihan rutin dan pembinaan profesional harus terus dilakukan agar proses verifikasi dokumen dan penelitian yuridis dapat berjalan dengan lebih teliti dan akurat. Penegakan aturan secara tegas terhadap pelanggaran prosedur, serta transparansi dalam pelayanan kepada masyarakat, juga menjadi kunci utama dalam mencegah sertipikat ganda. Terakhir, memperkuat koordinasi antarinstansi terkait dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya kepastian hukum tanah akan membantu menciptakan sistem pertanahan yang lebih tertib dan terpercaya. Dengan langkah-langkah ini, diharapkan kasus sertipikat ganda dapat diminimalisir secara signifikan di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adhi Putra Satria, 2022, *Problematik Hukum di Indonesia*, CV Adanu Abimata, Indramayu.
- Adrian Sutedi, 2014, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Asyiah Nur, 2015. *Buku Ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Deepublish, Yogyakarta.
- Charlie Rudyat, 2022, *Kamus Hukum*, Yudistira, Jakarta.
- Dyara Radhite Oryza Fea, 2016. *Buku Pintar Mengurus Sertifikat Tanah dan Perizinannya, Cetakan Ke-1*, Buku Pintar, Yogyakarta.
- Habib Adjie, 2011, *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung.
- Hajar M, 2015, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum dan Fiqih*, UIN Suska Riau, Pekanbaru.
- Hans Kelsen, 2019, *Teori Hukum Murni*, Nusamedia, Bandung.
- Hendra Nurtjahjo, dkk, 2013. *Memahami Maladministrasi*. Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta.
- Hilman Hadikusuma, 2013, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum, Edisi Revisi*, Mandar Maju, Bandung.
- I Ketut Oka Setiawan, 2014, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jonaedi Efendi, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cetakan Ke-3*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Muzairi, H. Zuhri, Robby H. Abror, Fahrudin Faiz, 2014, *Metodologi Penelitian Filsafat*, FA Press, Yogyakarta.
- Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, 2017, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya, Bandung.

- Ridwan H.R, 2018, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Cetakan ke-13*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rifa'i Abu Bakar, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian*, Suka Press UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta.
- Salim, Erlies Septiani Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, RajawaliPers, Jakarta.
- Salim HS, 2016, *Teknik Pembuatan Akta PPAT*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soedharyo Soimin, 2008, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soekidjo Notoatmojo, 2018, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2013, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Revisi, Cetakan Ke-1*, CahayaAtma Pustaka, Yogyakarta.
- Taufan Fajar Riyanto, 2023, *Panduan Lengkap Belajar Cerdas Hukum Ke-PPAT-an*, Penerbit Samudra Biru, Yogyakarta.
- Tedi Sudrajat, Endra Wijaya, 2022, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Yessy Kusumadewi, Grace Sharon, 2022, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Lembaga Fatimah Azzahra, Yogyakarta.
- Zamaludin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum, Cetakan ke-7*, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Jurnal dan Penelitian

- Arba M. Sahnun dan L. Wira Pria Suhartana, 2019. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Authority of the National Land Agency in Settlement of Land Disputes. Kajian Hukum dan Keadilan. Jurnal IUS, Vol. 7, No. 3.

- Ariningsih Luh Ni, 2021. Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (UUPA) dan Konstitusi, *Jurnal Genec Swara Konsep*, Vol. 15, No. 1.
- Aris Rubianto, 2021. Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Pemberian Hak Guna Usaha (Suatu Penelitian di Provinsi Aceh), *Jurnal Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*.
- Azulfikar, 2017. Upaya Penyelesaian Sengketa/Konflik Pertanahan, *Jurnal Lex Specialis*.
- Budi, Ana dan Rakhmansyah, 2021. Pelayanan Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan dimasa Pandemi Covid-19, *Jurnal Notarius*.
- I Nyoman Bagiastra, Ni Made Rian Ayu Sumardani, 2021. Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Terkait Ketidaksesuaian Hasil Pengecekan Sertipikat Secara Elektronik-Acta Comitatus, *Jurnal Kenotariatan*.
- Iwan Permadi. 2016. Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, *Yustisia*, Vol. 5, No. 2.
- Jimly Asshiddiqie, 2003, Independensi Dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah, *Majalah Renvoi Edisi 3 Juni*.
- Malaka, Zuman, dan Habib Adjie, 2017. "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan terhadap Terbitnya Sertipikat Ganda (Studi Kasus Putusan Kasasi MA No. 162 K/TUN/2012)." *Jurnal Al-Qānūn* vol 20, no. 2.
- Marlionsa, A A Ngr Tian, 2018, *Pelanggaran Hak Atas Kekayaan Intelektual Dan Tuntutan Ganti Rugi Mengenai Hak Cipta Logo Dari Pencipta*, *Jurnal Kertha Semaya* 6, No 3.
- Maudhunati, S., & Muhajirin, M, 2022. Gagasan Maqashid Syari'ah Menurut Muhammad Thahir bin al-'Asyur serta Impelementasinya dalam Ekonomi Syari'ah. *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Vol. 6, No. 2.
- Muammar, 2021. Rahman Arif Prosedur Penerbitan Sertipikat Elektronik Sebagai Bukti Autentik Penguasaan Hak Atas Tanah, *Juridica: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Gunung Rinjani*.
- Muljono, B. E, 2012. Pendaftaran Tanah Pertama Kali Secara Sporadik Melalui Pengakuan Hak. *Jurnal Hukum Universitas Islam Lamongan*.
- Muqit, A, 2022. Klasifikasi Maqasid dalam Tafsir Maqasidi. *Ta'wiluna: Jurnal Ilmu Al-Qur'an, Tafsir dan Pemikiran Islam*, Vol. 3, No. 1.

- Mutakin, A, 2017. Hubungan Maqashid Al Syari'ah dengan Metode Istinbath Hukum. Analisis: Jurnal Studi Keislaman, Vol. 17, No. 1.
- Nadia Fauziah Anugrah dan Suwari Akhmaddhian, 2020, *Sanksi Kode Etik bagi Notaris yang tidak Menjalankan Kewajiban Jabatannya*, Jurnal of Multidisciplinary Studies, p-ISSN 2085-997X. e-ISSN 2715-4505. Vol. 11 No. 2.
- Nst, M. Z. A., & Nurhayati, N, 2022. Teori Maqashid Al-Syari'ah Dan Penerapannya Pada Perbankan Syariah. Jesya (Jurnal Ekonomi dan Ekonomi Syariah), Vol. 5, No. 1.
- Nugraha, S., Guntur, I. G. N., & Kistiyah, S, 2020. Penolakan Masyarakat Adat Limau Manis Kota Padang Terhadap Pendaftaran Tanah. Tunas Agraria, Vol 3 No 2.
- Nugroho, R. N, 2017. Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Secara Sistematis Lengkap Dengan Berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 di Kabupaten Sleman Yogyakarta. Jurnal Universitas Atma Jaya.
- Pranata Hukum, 2015. Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan Dalam Pendaftaran Tanah, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Bandar Lampung, Vol. 10, No.1.
- Prasetyo Aryo Dewandaru, et.al, 2020. Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional, Jurnal Notarius, Vol. 13, No. 1.
- Raden Hamengku Aji Dewondaru dan Umar Ma'ruf, 2017, *Kajian Hukum Keharusan Bagi Notaris dan PPAT Yang Merangkap Jabatan Berkedudukan Dalam Satu Daerah Atau Wilayah Kerja*, Jurnal Akta Vol. 4 No. 2.
- Renny N.S.Koloay, Merry E.Kalalo Samuel Defa Wagiu, 2023. Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Terhadap Sertipikat Ganda Yang Diterbitkan Oleh Badan Pertanahan Nasional, Jurnal Lex Administratum, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Vol. 11, No. 4.
- Rossel Ezra Johannes Tuwaidan, 2018, *Kewenangan Notaris Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Lex Privatum Vol. VI No. 6.

Sukarmi, M, 2017. Implementasi Pendaftaran Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Pembagian Waris Dan Permasalahannya di Kantor Pertanahan Kota Semarang. *Jurnal Akta*, Vol. 4, No. 1.

Triyanta, A., & Taqiyya, S. A, 2023. Ihya al-Mawat: Islamic Law Perspectives on the Concept of Land Occupation in International Law. *Manchester Journal of Transnational Islamic Law & Practice*, Vol. 19, No. 3.

Wahyuni, S, 2024. The Expediency Principle of Inanimate Land: a Study of Ihya' alMawat in Classical Fiqh and Land Reform in Indonesian Agrarian Law. *Al-Mazaahib: Jurnal Perbandingan Hukum*, Vol. 12, No. 1.

Waid, A., & Lestari, N, 2020. Teori maqashid al-syari'ah kontemporer dalam hukum Islam dan relevansinya dengan pembangunan ekonomi nasional. *LABATILA: Jurnal Ilmu Ekonomi Islam*, Vol. 4, No. 2.

Yaqin, A, 2016. Revitalisasi Maqashid Al-Syari'ah dalam Istinbath Hukum Islam: Kajian atas Pemikiran Muhammad Al-Thahir Ibnu 'Asyur. *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 5, No. 2.

C. Peraturan Perundang – Undangan

Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945)

Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPer)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan