
**AKIBAT HUKUM DARI DITERBITKANNYA SERTIFIKAT TANAH
DENGAN KEPEMILIKAN GANDA****Marsella Patrya Karim, Weny Almoravid Dungga, Avelia Rahma Y. Mantali**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia

Email: marsellakarim21@gmail.com, wenyAD@ung.ac.id, avelia@ung.ac.id

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo terkait munculnya sertifikat dengan kepemilikan ganda dan untuk mengetahui akibat hukum dari sertifikat ganda yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris dengan pendekatan Yuridis Sosiologis. Adapun jenis data yang digunakan adalah data yang didapat langsung di lapangan dari hasil penelitian dan data yang diperoleh dari informasi-informasi dari bahan studi kepustakaan. Dari penelitian yang dilakukan penulis di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo diperoleh hasil bahwa bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional khususnya yang ada di Kabupaten Gorontalo terkait munculnya sertifikat ganda yaitu melalui : peningkatan sistem pendaftaran tanah, pengawasan dan audit internal, penegakan disiplin dan sanksi, mencabut hak atas sertifikat tanah palsu, penyuluhan dan edukasi, dan kolaborasi dengan pihak terkait. Adapun akibat hukum yang timbul dari diterbitkannya sertifikat ganda yaitu : ketidakjelasan kepemilikan, kerugian finansial, kesulitan dalam transaksi, dan ketidakpercayaan terhadap sistem pendaftaran tanah.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban; Badan Pertanahan Nasional; Sertifikat Ganda.

Abstract

The purpose of this study was to find out the form of accountability of the Gorontalo District National Land Agency regarding the emergence of certificates with multiple ownership and to determine the legal consequences of multiple certificates issued by the Gorontalo District National Land Agency. This research was conducted at the Gorontalo District National Land Agency. This research uses empirical legal research with a sociological juridical approach. The type of data used is data obtained directly in the field from research results and data obtained from information from literature study materials. From research conducted by the author at the Gorontalo District National Land Agency, it was found that the form of accountability of the National Land Agency, especially those in Gorontalo District, is related to the emergence of multiple certificates, namely through: improving the land registration system, internal supervision and auditing, enforcing discipline and sanctions, revoking land rights fake land certificates, counseling and education, and collaboration with related parties. As for the legal consequences arising from the issuance of multiple certificates, namely: unclear ownership, financial losses, difficulties in transactions, and distrust of the land registration system.

Keywords: Accountability; National Land Agency; Dual Certificate.

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara hukum yang berorientasi kepada kesejahteraan umum sebagaimana yang tertulis dalam UUD 1945, maka tidak akan terlepas dari sengketa hukum atas tanah yang merupakan permasalahan mendasar dalam masyarakat khususnya di bidang pertanahan. Warga selalu ingin mempertahankan apa yang menjadi hak-haknya, sedangkan di satu sisi pemerintah juga harus menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warga masyarakat Indonesia. Dibutuhkan perlindungan hukum terhadap penyelenggaraan kepentingan masyarakat. Hal ini dapat diwujudkan apabila terdapat suatu kaidah atau peraturan yang dipatuhi oleh masyarakat. Hak atas tanah merupakan hak dasar sangat berarti bagi masyarakat untuk harkat dan kebebasan diri seseorang. Di sisi lain, adalah kewajiban negara memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu walaupun hak tersebut tetap dibatasi oleh kepentingan orang lain, masyarakat, dan terlebih lagi negara.¹

Tanah memiliki makna dan peran penting bagi manusia dan negara. Tanah tidak sekedar dilihat dari aspek fisik semata melainkan juga aspek sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan, keamanan dan aspek hak kepemilikan tanah.² Selain itu tanah memiliki makna sebagai sumber penghasilan dan mata pencaharian, melakukan aktivitas membangun peradaban. Nilai ekonomi dan nilai strategis yang terus meningkat, menjadikan tanah begitu rentan dengan sengketa dan konflik yang melibatkan berbagai pihak. Oleh sebab itu, diperlukan sikap arif untuk mengelola persoalan tanah, supaya sejalan dengan apa yang diamanatkan dalam konstitusi.³

Pentingnya keberadaan tanah bagi manusia untuk menjalani hidup, maka perlu adanya jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah yang menjadi miliknya. Untuk memperoleh jaminan kepastian hukum tersebut, maka diperlukan sebuah regulasi hukum yang sifatnya memberikan arah ketentuan dan pengaturan yang pelaksanaannya dilakukan secara konsisten sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Salah satu upayanya yaitu melakukan pendaftaran tanah ke BPN untuk kemudian mendapatkan sertifikat sebagai bukti kepemilikan.⁴

Timbulnya berbagai persoalan tanah lebih dikarenakan adanya pelanggaran terhadap kepemilikan hak atas tanah yang merugikan orang lain. Maka dari itu, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi hukum dibidang pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan legitimasi kepada masyarakat atas penguasaan dan pemanfaatan tanah melalui proses legalitas sesuai ketentuan hukum yang berlaku.⁵

Sejalan dengan ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, pemerintah menerbitkan regulasi hukum bidang pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan dikeluarkannya UUPA tersebut, selain untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepemilikan tanah bagi masyarakat, juga sebagai ketentuan hukum yang mengatur hak kepemilikan bagi setiap individu secara sendiri maupun bersama-sama ataupun kepemilikan oleh badan hukum. Melalui UUPA ini, negara mewajibkan bagi para pemilik tanah untuk melakukan pendaftaran tanah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). Tujuan dari pendaftaran tanah yaitu agar pemilik mendapatkan hak atas tanah, selain itu juga untuk memenuhi asas publiciteit agar pendaftaran tanah diketahui publik, dan asas specialiteit tujuannya agar diketahui dimana posisi keberadaan letak tanah tersebut.⁶

Hukum Tanah Nasional yang ketentuan pokoknya ada di dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 merupakan dasar dan landasan hukum untuk memiliki dan menguasai tanah oleh orang lain dan badan hukum dalam rangka memenuhi keperluannya, untuk bisnis ataupun pembangunan.

¹ Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, “*Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional*”, Jurnal Notarius, Volume 13 Nomor 1, Tahun 2020. Hlm 154

² Ahamd Tsekhudin dan Umar Ma'ruf, “*The Implementation of The Land Right Transfer Registration According to Letter Citation in Jatinangor Vilages, Siradadi-Tegal*”, Jurnal Akta : Magister Kenotariatan UNISSULA Semarang, Volume 5, September 2018.

³ *Ibid*

⁴ Florianus SP Sangsung, “Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah”. Jakarta: Visimedia, 2007. Hlm. 2

⁵ Muhammad Bakri, “Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)”. Malang: Universitas Brawijaya Press, Edisi Revisi, 2011. Hlm. 1.

⁶ *Ibid*

Oleh karena itu keberadaan hak-hak perorangan atas tanah tersebut selalu bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah pasal 1 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, dan masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional tersebut meliputi, hak bangsa Indonesia atas tanah pasal 1 ayat (1), dan hak menguasai Negara Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-undang Pokok Agraria, serta hak-hak perorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah (primer dan sekunder) dan hak jaminan atas tanah.

Lembaga pemerintah non kementerian yang disebut Badan Pertanahan Nasional yang disingkat BPN merupakan lembaga yang bertujuan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan lebih menitikberatkan pada penyelenggaraan urusan pada lingkup agraria dan tata ruang di Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 1 ayat (1).

Selain itu ketentuan tentang kepastian hukum hak atas tanah juga diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan pemerintah terbaru ini dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan PP tersebut memberikan kenyamanan atas hak-haknya, dengan adanya perlindungan hukum yang sangat membantu masyarakat dari permasalahan sengketa tanah.⁷

Meski begitu, masih banyak dijumpai masalah agraria yang terjadi pada Badan Pertanahan Nasional yang sebagian besar tentang sengketa tanah atau kepemilikan hak atas tanah dengan bukti sertifikat. Melihat kondisi di lapangan, kaitannya dengan legalitas atau bukti kepemilikan seseorang atas suatu hak yang biasa disebut sertifikat hak milik yang merupakan jenis sertifikat yang pemilikinya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut.⁸ Serta telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 20 PP 24/1997 bahwa :

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud 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 sudah dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Salah satu permasalahan tanah yang kerap kali terjadi di kalangan masyarakat dan menjadi salah satu aduan di Badan Pertanahan Nasional adalah terbitnya sertifikat tanah ganda. Dimana terbitnya satu sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional namun mengandung persoalan terkait status kepemilikan yang terdiri dari satu pemilik yang mempunyai kewenangan atau tumpang tindih hak dalam penguasaan suatu bidang tanah baik sebagian ataupun keseluruhan tanah dimaksud, dan juga para pemilik yang bersangkutan memiliki surat atau dokumen tanda bukti yang sama seperti sebuah sertifikat. Akibat dari hal tersebut timbul berbagai permasalahan maupun sengketa pertanahan antar para pihak. Sejalan dengan hal tersebut berdasarkan data yang diperoleh calon peneliti khususnya di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo bahwa sejak tahun 2020 sampai dengan 2023 terdapat 16 (enam belas) aduan terkait terbitnya sertifikat ganda sebagaimana dijelaskan diatas. Tentunya hal tersebut akan berdampak buruk bagi kepentingan pribadi masing-masing pihak yang bersengketa khususnya dalam segi ekonomi, serta harus mendapatkan perhatian secara menyeluruh dari Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo.

Sengketa tanah dalam hal terbitnya sertifikat ganda dapat dilihat dari dua sudut pandang yang berbeda. Menurut pandangan masyarakat bahwa persoalan pertanahan muncul karena ketidakmampuan dan ketidakcakapan kinerja pada aparat Badan Pertanahan Nasional dan buruknya administrasi

⁷ Agus Salim, “Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda”, Jurnal USM Law Review, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2019. Hlm 176

⁸ Anonim, 2019, melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Sertifikat_hak_milik. Diakses pada tanggal 10 Maret 2023, Pukul 00.25 WITA

pertanahan. Sedangkan menurut Badan Pertanahan Nasional, ada indikasi bahwa ini terjadi karena adanya pemalsuan keterangan dari masyarakat, kepada desa dan oleh PPAT/PPATS.⁹ Apabila terbukti sengketa yang terjadi murni karena kelalaian Badan Pertanahan Nasional maka sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria 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 kelalialian pegawai atau pejabat kementerian merupakan pelanggaran administrasi yang dapat dikenakan sanksi administrasi.”

Jika demikian, maka akan menimbulkan sebuah akibat hukum sebagaimana Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Sengketa khususnya pada Pasal 81 ayat (1) yang menjelaskan bahwa :

“Segala akibat yang terjadi karena perbuatan hukum oleh pegawai atau Pejabat BPN dalam rangka penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang diatur dalam peraturan ini telah dilaksanakan sesuai prosedur yang berlaku yang menimbulkan masalah berupa gugatan perdata, tata usaha negara, atau laporan tindak pidana terhadap pegawai atau pejabat BPN, menjadi tanggung jawab BPN.”

Berdasarkan latar belakang diatas calon peneliti tertarik untuk membahas permasalahan terkait penerbitan sertifikat ganda serta bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan sertifikat ganda dan akibat hukumnya. Calon peneliti akan menguraikan permasalahan dimaksud sebagai pokok bahasan dalam penulisan tugas akhir dengan judul **“Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terkait Munculnya Sertifikat dengan Kepemilikan Ganda (Studi Kasus di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo)”**

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum empiris, yakni suatu metode penelitian hukum yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Penelitian empiris juga digunakan untuk mengamati hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip¹⁰ dengan pendekatan Yuridis Sosiologis (*Socio Legal Research*). Penelitian ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo. Adapun jenis data yang digunakan adalah data yang didapat langsung di lapangan dari hasil penelitian dan data yang diperoleh dari informasi dari bahan studi kepustakaan. Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, secara deskriptif yaitu memberikan gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo terkait munculnya sertifikat tanah dengan kepemilikan ganda, kemudian dilakukan secara kualitatif yaitu proses penarikan kesimpulan bukan melalui angka, tetapi berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang disesuaikan dengan kenyataan yang ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1.1 Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo Terkait Munculnya Sertifikat dengan Kepemilikan Ganda

Secara konstitusional, Pasal 33 (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dari peraturan tersebut dapat kita lihat bahwa kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi tanah,

⁹ Trie Sakti, Pengadilan Pertanahan, Perlukah ?, Jurnal Iptek Pertanahan, Vol.1, Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI. 2011, Hlm. 56

¹⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm. 280

air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Untuk mengimplementasikannya di bidang pertanahan, maka pemerintah telah mengatur mekanisme tersendiri terkait masalah di bidang pertanahan melalui Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Salah satu poin penting yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut adalah terkait persoalan hak-hak penguasaan atas tanah atau sering disebut hak atas tanah. Menurut Aminuddin Salle, seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya.¹¹

Berlandaskan ketentuan Pasal 2 Ayat (2) UUPA, arti menguasai adalah “mengatur” dan “menyelenggarakan” yang dimaksud Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memberikan ketegasan lingkup makna “menguasai” yaitu membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Wewenang tersebut berkaitan dengan :

- a. Penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintainance*) atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- b. Penentuan dan pengaturan macam hak atas tanah;
- c. Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antar orang dan/atau badan hukum yang berobjek tanah.

Wewenang tersebut harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai dari negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat negara. Berdasarkan hal tersebut di atas, penguasaan tanah oleh negara berarti negara atau Pemerintah menjamin kepastian hukum terhadap penguasaan tanah yang salah satu bentuknya yaitu dengan mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Tujuan dari pendaftaran tanah tersebut tercantum dalam Pasal 19 UUPA yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Tujuan pendaftaran tanah berdasarkan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) adalah untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Beberapa tujuan utama dari pendaftaran tanah berdasarkan UUPA adalah sebagai berikut :

1. Menciptakan kepastian hukum: Pendaftaran tanah bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum atas status kepemilikan tanah. Dengan memiliki sertifikat tanah yang sah dan terdaftar, pemilik tanah dapat membuktikan bahwa mereka adalah pemilik sah dan memiliki hak-hak yang terkait dengan kepemilikan tanah tersebut.
2. Perlindungan hak-hak pihak yang berkepentingan: Pendaftaran tanah juga bertujuan untuk melindungi hak-hak pihak yang berkepentingan, seperti pemilik tanah, pemegang hak atas tanah, atau pihak-pihak yang memiliki kepentingan lain terhadap tanah tersebut. Dengan memiliki registrasi yang jelas, pihak-pihak ini dapat melindungi hak-hak mereka secara hukum.
3. Mendorong investasi dan pembangunan: Dengan adanya sistem pendaftaran tanah yang jelas dan terpercaya, UUPA bertujuan untuk mendorong investasi dan pembangunan. Kepastian hukum yang diberikan oleh pendaftaran tanah dapat meningkatkan kepercayaan investor untuk berinvestasi dalam proyek-proyek pembangunan.

¹¹ Bhim Prakoso, “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah,” *Journal of Private and Economic Law*, Vol. 1, No1 (2021).

4. Penataan ruang dan pengendalian pemanfaatan tanah: Pendaftaran tanah berdasarkan UUPA juga bertujuan untuk membantu dalam penataan ruang dan pengendalian pemanfaatan tanah. Dengan memiliki data yang akurat tentang kepemilikan dan penggunaan tanah, pemerintah dapat merencanakan pengembangan wilayah yang lebih baik dan mengatur penggunaan tanah yang efisien.
5. Pencegahan sengketa tanah: Salah satu tujuan penting dari pendaftaran tanah adalah pencegahan sengketa tanah. Dengan memiliki registrasi yang lengkap dan akurat, sengketa terkait kepemilikan tanah dapat diminimalisir atau diatasi dengan lebih mudah melalui proses hukum yang jelas.
6. Pendaftaran tanah berdasarkan UUPA adalah upaya pemerintah untuk menciptakan kepastian hukum dan mengatur penggunaan tanah secara adil dan efisien. Tujuan-tujuan ini diharapkan dapat mendukung pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat.

Sesuai dengan Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nomor 11 Tahun 2016 Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan dan Sengketa Tanah yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Penerbitan sertifikat diberikan kepada yang berhak, bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan tanahnya, dalam pelaksanaannya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih sering terjadi sengketa- sengketa hak-hak atas tanah. Banyak orang dengan itikad baik dalam praktek jual beli tanah di Indonesia yang tertipu karena tanah yang dibelinya mempunyai dua atau lebih sertifikat.

1. Faktor Munculnya Sertifikat Ganda

Adanya beberapa faktor yang menyebabkan munculnya sertifikat ganda, yaitu :

- a. **Sertifikat ganda dapat terjadi karena adanya kekeliruan sebagai berikut** :¹²
 - a) Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.
 - b) Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
 - c) Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya,
 - d) Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain tanpa diketahui oleh anak-anaknya dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya mensertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakkann tanahnya.
- b. **Terjadinya Sertifikat Ganda Merupakan Salah Satu Akibat Adanya Tumpang Tindih Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Disebut Cacat Hukum Administrasi**

¹² Iwan Permadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, Malang. Hlm 458

Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan. Sertifikat hak atas tanah yang cacat hukum administratif adalah sertifikat hak atas tanah yang mengandung kesalahan antara lain sebagai berikut :¹³

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subjek hak;
- d. Kesalahan objek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h. Data yuridis dan data fisik tidak benar, atau
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat administrasi.

c. Terjadinya Sertifikat Ganda Dipengaruhi Oleh Adanya Faktor Internal dan Eksternal

Faktor-faktor internal dimaksud adalah :

- a) Ketidaktepatan pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah;
- b) Kantor Pertanahan selaku Instansi Pemerintah dalam membuat dan menerbitkan sertifikat tanah sangat tergantung pada data yang diterbitkan oleh instansi pemerintah lainnya seperti pemerintahan daerah/desa dan kantor pelayanan pajak.¹⁴

Sedangkan faktor eksternal adalah :

- a) Kegagalan sistem pendaftaran tanah: Sistem pendaftaran tanah yang tidak efektif atau kurang terintegrasi dapat menyebabkan terjadinya sertifikat ganda.
- b) Proses hukum yang rumit: Proses hukum yang rumit atau berbelit-belit dalam hal kepemilikan tanah dapat menjadi faktor eksternal yang memungkinkan adanya sertifikat tanah ganda.
- c) Kurangnya pengawasan dan penegakan hukum: Kurangnya pengawasan dan penegakan hukum yang efektif terhadap pendaftaran tanah dapat memungkinkan adanya praktik-praktik penipuan atau pemalsuan dokumen.¹⁵

Menurut hemat penulis bahwa faktor yang menyebabkan adanya sertifikat palsu selain yang dijelaskan diatas ada juga hal lain yang melatarbelakangi hal tersebut, antara lain masyarakat masih kurang mengetahui dan memahami regulasi terkait pertanahan khususnya mengenai prosedur pembuatan sertifikat. Selain itu persediaan tanah yang tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah dan ekonomi masyarakatnya itu sendiri. Sehubungan dengan hal ini pembangunan juga akan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah pertanian ke tanah non pertanian, mengakibatkan harga tanah terus melonjak tinggi.

¹³ Wawancara bersama Lismaryati Hamzah, S.ST (Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo), tanggal 3 April 2023.

¹⁴ Wawancara bersama Muhammad Zulkifli Adzim (Koordinator Kelompok Substansi Penanganan Sengketa, Konflik, Perkara Badan Pertanahan Kabupaten Gorontalo), tanggal 3 April 2023

¹⁵ *Ibid*

1.2 Bentuk Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terkait Adanya Sertifikat Ganda

Dalam hal ini bentuk tanggungjawab yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah :

1. Tanggung Jawab Pribadi : terjadi apabila terdapat gugatan sengketa sertifikat tanah yang dinyatakan diterima dalam peradilan TUN, dan ditemukannya didalamnya maladministrasi. Dapat berupa pertanggungjawaban pidana bila ditemukannya unsur pidana dan pertanggungjawaban perdata bila ditemukannya unsur perbuatan melawan hukum.
2. Tanggung Jawab Institusional : apabila terjadi gugatan sengketa sertifikat tanah yang dinyatakan diterima oleh peradilan TUN, dan tidak bisa ditemukannya unsur maladministrasi. Dapat berupa pertanggungjawaban administrasi yaitu pembebanan atau pertanggungjawaban perdata bila ditemukannya unsur perbuatan melawan hukum.¹⁶

Sesuai dengan data yang penulis peroleh di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo bahwa sejak tahun 2020 hingga tahun 2023 terdapat 16 aduan terkait adanya sertifikat ganda. Adapun bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional khususnya yang ada di Kabupaten Gorontalo dalam menanggapi hal tersebut dapat dilakukan melalui beberapa langkah berikut :

1. BPN memiliki tanggung jawab untuk melakukan penyelidikan terhadap adanya sertifikat tanah palsu dan bekerja sama dengan lembaga penegak hukum, seperti kepolisian atau kejaksaan, untuk menindaklanjuti kasus tersebut. BPN harus memberikan dukungan yang diperlukan dalam proses penegakan hukum, seperti memberikan bukti dan informasi yang relevan;
2. BPN bertanggungjawab untuk mencabut sertifikat tanah palsu dari peredaran dan membuat catatan yang jelas tentang keabsahan sertifikat tersebut. Hal ini bisa melibatkan proses administratif dan penerbitan sertifikat baru yang menggantikan sertifikat palsu;
3. Jika BPN terbukti lalai atau melakukan kesalahan yang menyebabkan penerbitan sertifikat tanah palsu, BPN bisa bertanggung jawab secara hukum untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan akibat penggunaan sertifikat palsu tersebut. Ganti rugi dapat mencakup kerugian finansial atau kerugian lain yang timbul akibat kepercayaan yang diberikan kepada sertifikat palsu;
4. Jika terungkap adanya kelemahan dalam sistem atau prosedur BPN yang memungkinkan terbitnya sertifikat palsu, BPN memiliki tanggung jawab untuk melakukan perbaikan dan perubahan yang diperlukan. Hal ini termasuk peningkatan keamanan, penguatan verifikasi dokumen, atau penerapan teknologi yang lebih baik dalam pendaftaran dan penerbitan sertifikat tanah.¹⁷

Menurut hemat penulis, sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas sistem pendaftaran tanah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) memang memiliki tanggung jawab utama terkait terbitnya sertifikat ganda akibat ketidakcermatan dalam sistem tersebut. Dalam konteks ini, BPN dapat dianggap bertanggung jawab secara mutlak karena memiliki peran penting dalam pencegahan dan penanggulangan terjadinya sertifikat

¹⁶ Julista Mustamu, Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah, *Jurnal Sasi*, Vol. 20 . No. 2 Desember 2014. Hlm 79

¹⁷ Wawancara bersama Hartin Ilham, S.ST (Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo), tanggal 6 April 2023.

ganda. Meskipun BPN memiliki tanggung jawab mutlak, penting untuk dicatat bahwa terbitnya sertifikat ganda juga dapat melibatkan faktor-faktor eksternal, seperti tindakan pihak ketiga yang tidak terkait langsung dengan BPN. Oleh karena itu, dalam penanganan sertifikat ganda, kolaborasi dengan pihak terkait, seperti lembaga penegak hukum, juga penting untuk memastikan tanggung jawab yang efektif dan penyelesaian yang adil terhadap masalah tersebut.

1.3 Akibat Hukum dari Sertifikat Ganda yang Diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo

Berdasarkan hasil penelitian bahwa akibat hukum atas terbitnya sertifikat tanah dengan kepemilikan ganda khususnya di wilayah hukum Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo terdapat beberapa kemungkinan akibat hukum yang mungkin saja terjadi, antara lain :

- a) Sengketa kepemilikan tanah: Terbitnya sertifikat tanah dengan kepemilikan ganda dapat menyebabkan sengketa kepemilikan yang kompleks antara pihak-pihak yang mengklaim hak atas tanah tersebut. Pihak yang memiliki sertifikat asli mungkin mengklaim kepemilikan yang sah, sementara pihak yang memegang sertifikat palsu atau ganda dapat mengklaim kepemilikan yang tidak valid. Sengketa ini biasanya diselesaikan melalui proses hukum atau melalui negosiasi dan mediasi antara pihak-pihak yang terlibat.
- b) Pembatalan sertifikat ganda: Pengadilan atau otoritas yang berwenang dapat memutuskan untuk membatalkan sertifikat tanah dengan kepemilikan ganda yang tidak sah. Hal ini dapat dilakukan untuk memulihkan keabsahan dan kejelasan kepemilikan tanah. Proses pembatalan sertifikat ganda biasanya melibatkan pembuktian keaslian sertifikat, verifikasi fakta-fakta terkait, dan keputusan pengadilan yang final.
- c) Ganti rugi: Pihak yang mengalami kerugian akibat kepemilikan ganda sertifikat tanah dapat mengajukan tuntutan ganti rugi. Ganti rugi dapat mencakup kerugian finansial, kerugian non-materiil, atau biaya yang timbul akibat sengketa kepemilikan tanah tersebut. Pemberian ganti rugi biasanya ditentukan oleh pengadilan berdasarkan bukti dan fakta yang ada dalam kasus tersebut.
- d) Tanggung jawab hukum pihak yang terlibat: Pihak-pihak yang terlibat dalam penerbitan atau penyebaran sertifikat tanah ganda dapat bertanggung jawab secara hukum atas tindakan mereka. Hal ini termasuk penipuan, pemalsuan dokumen, atau pelanggaran hukum lainnya yang terkait dengan sertifikat tanah tersebut. Pihak yang terbukti bertanggung jawab dapat dikenakan sanksi perdata atau pidana sesuai dengan hukum yang berlaku.¹⁸

Menurut hemat penulis bahwa ketika terjadi sertifikat ganda, terjadi percampuran atau tumpang tindih dalam kepemilikan tanah, dan hal ini dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum. Selain akibat hukum sebagaimana yang dijelaskan di atas, konsekuensi dari sertifikat ganda yang mungkin dapat terjadi antara lain :

- 1) Adanya sertifikat ganda dapat menyebabkan ketidakjelasan dan perselisihan mengenai siapa yang memiliki hak yang sah atas tanah. Hal ini dapat menciptakan ketidakpastian dan sengketa yang sulit untuk diselesaikan.
- 2) Pihak yang mengalami kerugian akibat sertifikat ganda dapat menghadapi kerugian finansial. Misalnya, seseorang yang membeli tanah dengan sertifikat palsu atau ganda

¹⁸ Wawancara bersama Sri Dewi A. Puluwulawa, SH (Koordinator Kelompok Susbtansi Penetapan Hak Tanah dan Ruang, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo), tanggal 6 April 2023.

dapat kehilangan investasi yang signifikan jika kepemilikan tanah tersebut dipertanyakan atau dibatalkan.

- 3) Sertifikat ganda dapat menyebabkan kesulitan dalam melakukan transaksi jual beli atau pemanfaatan tanah. Pihak-pihak yang ingin memperoleh hak atas tanah atau menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan bisnis atau pengembangan properti dapat mengalami hambatan dalam proses tersebut.
- 4) Keberadaan sertifikat ganda dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap sistem pendaftaran tanah yang dikelola oleh otoritas terkait, seperti Badan Pertanahan Nasional. Hal ini dapat merusak integritas sistem pendaftaran tanah dan mempengaruhi kepercayaan publik terhadap sertifikat tanah sebagai alat pembuktian yang sah.

Oleh karena itu, penting bagi otoritas terkait, seperti Badan Pertanahan Nasional, untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna mencegah terjadinya sertifikat ganda, meningkatkan keakuratan dan keandalan sistem pendaftaran tanah, serta mengimplementasikan tindakan penegakan hukum terhadap pelanggaran terkait kepemilikan tanah.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan yang menjadi pembahasan dalam penulisan skripsi ini, yakni sebagai berikut :

1. Bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional khususnya yang ada di Kabupaten Gorontalo terkait munculnya sertifikat ganda dapat dilakukan melalui :
 - a) **Peningkatan sistem pendaftaran tanah** : BPN bertanggung jawab untuk memperbaiki sistem pendaftaran tanah guna mencegah terjadinya sertifikat ganda. Ini termasuk penggunaan teknologi yang lebih baik, pengembangan basis data terintegrasi, dan pembaruan regulasi untuk meningkatkan efisiensi, keakuratan, dan keandalan sistem pendaftaran tanah.
 - b) **Pengawasan dan audit internal** : BPN harus memiliki mekanisme pengawasan dan audit internal yang kuat untuk memeriksa dan memverifikasi proses pendaftaran tanah. Hal ini termasuk memastikan kepatuhan terhadap prosedur yang ditetapkan, mendeteksi ketidakakuratan atau kecurangan, serta mengambil tindakan yang sesuai jika terjadi pelanggaran.
 - c) **Penegakan disiplin dan sanksi** : BPN harus memiliki prosedur penegakan disiplin yang jelas dan sanksi yang tegas terhadap petugas yang terlibat dalam penerbitan sertifikat ganda. Ini termasuk tindakan disiplin, pemecatan, atau tuntutan hukum terhadap petugas yang terlibat dalam praktik korupsi, kolusi, atau penyalahgunaan wewenang.
 - d) **Mencabut hak atas sertifikat tanah palsu** : BPN bertanggung jawab untuk mencabut sertifikat tanah palsu dari peredaran dan membuat catatan yang jelas tentang keabsahan sertifikat tersebut. Hal ini bisa melibatkan proses administratif dan penerbitan sertifikat baru yang menggantikan sertifikat palsu
 - e) **Penyuluhan dan edukasi** : BPN memiliki tanggung jawab untuk menyediakan penyuluhan dan edukasi kepada masyarakat tentang pentingnya pendaftaran tanah yang sah, risiko sertifikat ganda, dan tindakan pencegahan yang harus diambil. Ini dapat dilakukan melalui kampanye publik, seminar, atau pelatihan bagi masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan.
 - f) **Kolaborasi dengan pihak terkait** : BPN perlu bekerja sama dengan instansi terkait, seperti kepolisian, kejaksaan, atau lembaga hukum lainnya, untuk mengatasi masalah sertifikat ganda. Kolaborasi ini meliputi pertukaran informasi, koordinasi tindakan

penegakan hukum, dan pengembangan kebijakan bersama guna mencegah dan menanggapi sertifikat ganda.

2. Akibat hukum yang timbul dari diterbitkannya sertifikat ganda, antara lain:
 - a) **Ketidaktejelasan kepemilikan** : Adanya sertifikat ganda dapat menyebabkan ketidaktejelasan dan perselisihan mengenai siapa yang memiliki hak yang sah atas tanah. Hal ini dapat menciptakan ketidaktepastian dan sengketa yang sulit untuk diselesaikan.
 - b) **Kerugian finansial** : Pihak yang mengalami kerugian akibat sertifikat ganda dapat menghadapi kerugian finansial. Misalnya, seseorang yang membeli tanah dengan sertifikat palsu atau ganda dapat kehilangan investasi yang signifikan jika kepemilikan tanah tersebut dipertanyakan atau dibatalkan.
 - c) **Kesulitan dalam transaksi** : Sertifikat ganda dapat menyebabkan kesulitan dalam melakukan transaksi jual beli atau pemanfaatan tanah. Pihak-pihak yang ingin memperoleh hak atas tanah atau menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan bisnis atau pengembangan properti dapat mengalami hambatan dalam proses tersebut.

Ketidaktepercayaan terhadap sistem pendaftaran tanah : Keberadaan sertifikat ganda dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap sistem pendaftaran tanah yang dikelola oleh otoritas terkait, seperti Badan Pertanahan Nasional. Hal ini dapat merusak integritas sistem pendaftaran tanah dan mempengaruhi kepercayaan publik terhadap sertifikat tanah sebagai alat pembuktian yang sah.

BIBLIOGRAFI

Book :

- Florianus SP Sangsung, "Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah". Jakarta: Visimedia, 2007
- Muhammad Bakri, "Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)". Malang: Universitas Brawijaya Press, Edisi Revisi, 2011.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif, Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Journal Article :

- Agus Salim, "Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda", Jurnal USM Law Review, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2019.
- Ahamd Tsekhudin dan Umar Ma'ruf, "The Implementation of The Land Right Transfer Registration According to Letter Citation in Jatinangor Vilages, Siradadi-Tegal", Jurnal Akta : Magister Kenotariatan UNISSULA Semarang, Volume 5, September 2018.
- Bhim Prakoso, "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah," Journal of Private and Economic Law, Vol. 1, No1 (2021).
- Iwan Permadi, Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016
- Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, "Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional", Jurnal Notarius, Volume 13 Nomor 1, Tahun 2020.
- Trie Sakti, Pengadilan Pertanahan, Perlukah ?, Jurnal Iptek Pertanahan, Vol.1, Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI. 2011

Legislation :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Sengketa
- Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Internet :

Anonim, 2019, melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Sertifikat_hak_milik.

Wawancara :

- Wawancara bersama Sri Dewi A. Puluhulawa, SH (Koordinator Kelompok Substansi Penetapan Hak Tanah dan Ruang, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo)
- Wawancara bersama Hartin Ilham, S.ST (Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo)
- Wawancara bersama Lismaryati Hamzah, S.ST (Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo)

Wawancara bersama Muhammad Zulkifli Adzim (Koordinator Kelompok Substansi Penanganan Sengketa, Konflik, Perkara Badan Pertanahan Kabupaten Gorontalo).



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.