



SKRIPSI

**PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
TERHADAP MUNCULNYA SERTIFIKAT
DENGAN KEPEMILIKAN GANDA**

*Responsibilities of The National Land Agency on The Emerging of Certificate
with Multiple Ownership*

Oleh

RENALDI

NIM. 160710101255

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2020**

SKRIPSI

**PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
TERHADAP MUNCULNYA SERTIFIKAT
DENGAN KEPEMILIKAN GANDA**

*Responsibilities of The National Land Agency on The Emerging of Certificate
with Multiple Ownership*

Oleh

RENALDI

NIM. 160710101255

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2020**

MOTTO

*“Aku mendengar ratapan sungai dan ia berkata,
Aku dipaksa pergi kekota dimana manusia mengoyak kesucian dan kebajikanku.*

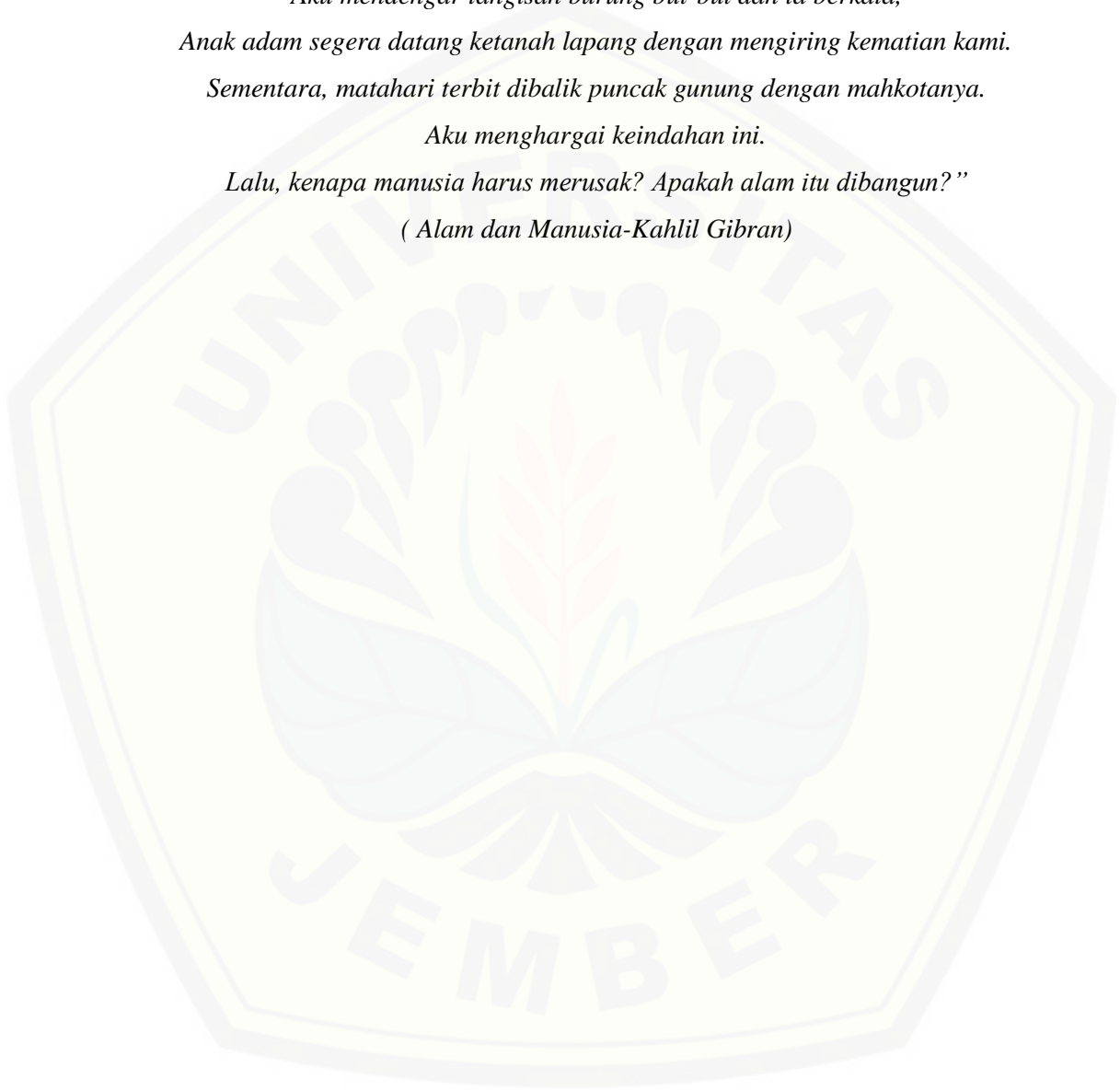
*Aku mendengar tangisan burung bul-bul dan ia berkata,
Anak adam segera datang ketanah lapang dengan mengiring kematian kami.*

Sementara, matahari terbit dibalik puncak gunung dengan mahkotanya.

Aku menghargai keindahan ini.

Lalu, kenapa manusia harus merusak? Apakah alam itu dibangun?”

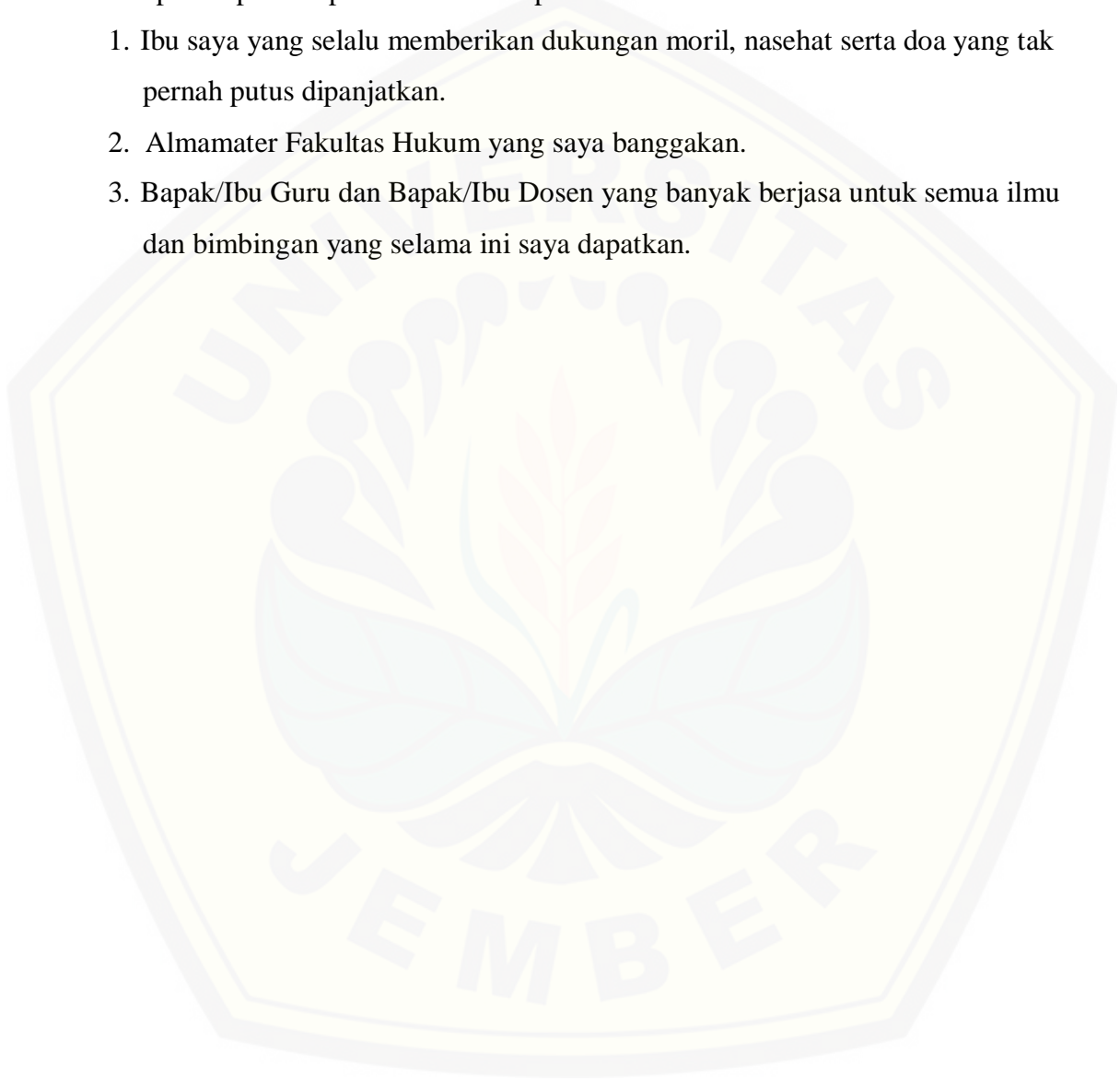
(Alam dan Manusia-Kahlil Gibran)



PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

1. Ibu saya yang selalu memberikan dukungan moril, nasehat serta doa yang tak pernah putus dipanjatkan.
2. Almamater Fakultas Hukum yang saya banggakan.
3. Bapak/Ibu Guru dan Bapak/Ibu Dosen yang banyak berjasa untuk semua ilmu dan bimbingan yang selama ini saya dapatkan.



PRASYARAT GELAR

**PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
TERHADAP MUNCULNYA SERTIFIKAT
DENGAN KEPEMILIKAN GANDA**

*Responsibilities of The National Land Agency on The Emerging of Certificate
with Multiple Ownership*

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana

Hukum

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2020

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

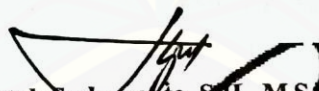
13 APRIL 2020

Oleh:

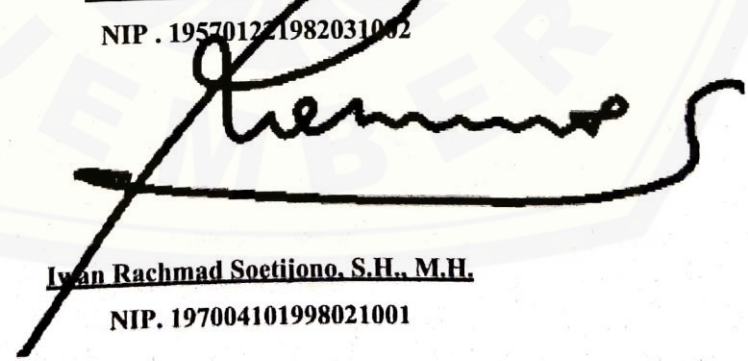
Renaldi

160710101255

Pembimbing


Totok Sudarvanito, S.H., M.S.

NIP. 195701221982031002


Iwan Rachmad Soetiono, S.H., M.H.

NIP. 197004101998021001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
TERHADAP MUNCULNYA SERTIFIKAT
DENGAN KEPEMILIKAN GANDA**

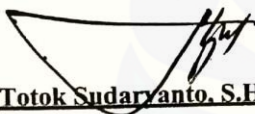
Oleh:

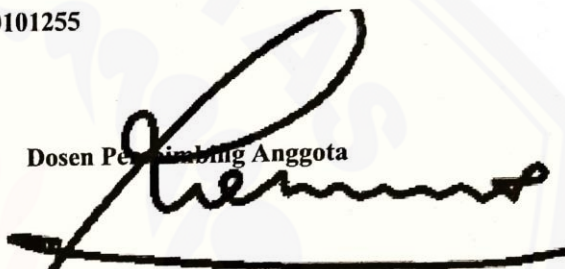
Renaldi

NIM. 160710101255

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota


Totok Sudaryanto, S.H., M.S.
NIP . 195701221982031002


Ivan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.
NIP. 197004101998021001

Mengesahkan :

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Penjabat Dekan



Dr. Moh. Ali, S.H., M.H.
NIP. 197210142005011002

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Rabu

Tanggal : 13 (Tiga Belas)

Bulan : Mei


Tahun : 2020

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua Dosen Penguji

Sekretaris Dosen Penguji

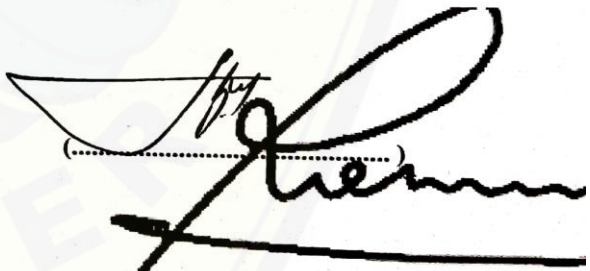
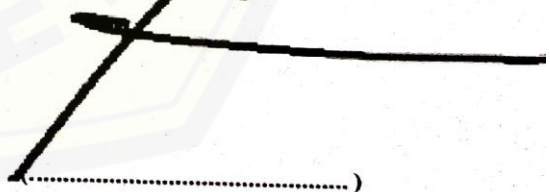

Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M.
NIP. 196011221989021001


Gautama Budi Arandhati, S.H., LL.M.
NIP. 197509302002121006

Dosen Anggota Penguji :

Totok Sudaryanto, S.H., M.S.
NIP. 195701221982031002

Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.
NIP. 197004101998021001


(.....)

(.....)

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Renaldi

NIM : 160710101255

Fakultas/Program Studi : Hukum/Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya ilmiah ini yang berjudul “PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP MUNCULNYA SERTIFIKAT DENGAN KEPEMILIKAN GANDA” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada instansi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia menerima sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 18 Februari 2020

Yang Menyatakan,



METERAI
TEMPEL
4426ADF5210160710101255
6000
ENAM RIBU RUPIAH

Renaldi

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismi-llāhi ar-rahmāni ar-rahīmi, dengan segala puja dan puji syukur atas kehadiran Allah SWT rahmat semesta alam. Dengan izin dan karunia-Nya maka penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini secara baik dan lancar dengan judul :

PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP MUNCULNYA SERTIFIKAT DENGAN KEPEMILIKAN GANDA dengan adanya skripsi ini yang ditujukan sebagai tugas akhir dan akan digunakan sebagai syarat untuk menyelesaikan program study Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember serta untuk mencapai gelar Sarjana Hukum Universitas Jember.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis tak lepas dari adanya bantuan dari berbagai pihak , baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, dengan segala kerendahan hati, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang turut membantu, khususnya :

1. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan waktu dan tenaga hingga memberi ilmu pengetahuan kepada penulis sehingga penulis dapat mengerjakan skripsi ini dengan lancar dan terselesaikan dengan baik;
2. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing Anggota yang juga bersedia banyak membagi waktu, saran atau masukan serta nasehat kepada penulis untuk membimbing dan memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis sehingga penulis dapat mengerjakan skripsi ini dengan lancar dan terselesaikan dengan baik;
3. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Ketua Penguji yang bersedia memberikan waktu untuk menguji dan memberikan evaluasi dalam skripsi ini sehingga skripsi ini menjadi lebih baik;

4. Bapak Gautama Budi Arundhati, S.H., LL selaku Sekretaris Penguji yang bersedia memberikan waktu untuk menguji dan memberikan evaluasi dalam skripsi ini sehingga skripsi ini menjadi lebih baik;
5. Dr. Moh Ali, S.H.,M.H sebagai Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. sebagai Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Echwan Iriyanto, S.H.,M.H sebagai Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember, dan Bapak Aries Harianto, S.H.,M.H sebagai Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Seluruh Dosen beserta seluruh Staf Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember yang dengan sabar dan ikhlas memberikan bantuan serta bimbingan selama penulis menjalani masa perkuliahan;
7. Ibu penulis, Dewi Masita yang tanpa lelah memberi semangat, kucuran do'a dan sebagai orang yang menjadi api semangat hidup penulis. Kepada seluruh keluarga besar penulis yang telah memberikan dukungan moril serta turut mendoakan;
8. Kepada teman baik penulis, Balqiest Putri Sasongko.
9. Kepada teman-teman dekat penulis sedari menjadi mahasiswa baru Angkatan 2016, yang tidak perlu disebutkan satu persatu.
12. Semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;

Semoga do'a, dukungan, bimbingan dan nasehat yang telah banyak diberikan kepada penulis dapat menjadi amalan baik serta mendapat balasan yang lebih dari Allah SWT, Akhir kata, Pada kesempatan ini penulis menaruh harapan besar agar skripsi ini dapat berguna dan memberikan manfaat kepada siapapun yang membutuhkan.

Jember, 21 Februari 2020

Penulis

RINGKASAN

Terdapat salah satu contoh kasus agraria yang terjadi dan dilayangkan oleh masyarakat kepada lembaga Badan Pertanahn Nasional, dimana dengan diterbitkannya sebuah sertifikat oleh kantor Badan Pertanahan Nasional akan tetapi mengalami sebuah kecacatan pada bagian status kepemilikan yang terdapat lebih dari satu pihak yang memiliki kewenangan atau tumpang tindih hak untuk menguasai suatu bidang tanah atau lahan baik sebagian maupun secara keseluruhan dengan para pihak yang bersangkutan memiliki surat atau dokumen tanda bukti yang sama berupa sebuah tanda bukti sertifikat. Kejadian tersebut dapat disebut sebagai terbitnya sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat.

Berdasarkan latar belakang tersebut dan penulis menemukan bahwa adanya isu hukum. Maka penulis dapat merumuskan masalah mengenai bentuk pertanggungjawaban yang dapat dilakukan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional) terhadap munculnya sertifikat ganda dan akibat hukum dari sertifikat ganda yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Penulis dalam menulis skripsi ini berharap dapat memberi manfaat, dengan manfaat teoritis dalam skripsi ini adalah guna mengetahui pengembangan ilmu hukum terkait pengaturan tanggung jawab pihak Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sertifikat ganda. Dan untuk manfaat praktis dalam skripsi ini adalah sebagai sumbangan pemikiran untuk kepastian hukum untuk menentukan pihak yang sah sebagai pemilik tanah dengan sertifikat yang dimiliki. Dalam penulisan skripsi ini peneliti menggunakan tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan literature-literatur teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yang bersifat konseptual. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Terdapat 2 bahan hukum yang digunakan, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Hasil penelitian dalam skripsi ini, dalam salah satu permasalahan yang dapat menimbulkan sengketa dibidang pertanahan adalah munculnya sertifikat ganda. Sebagai penyebab atau faktor terjadinya hal tersebut tidak hanya bersalah dari salah satu faktor dan pihak saja. Dalam permasalahan ini ditemukan faktor internal dan faktor eksternal. Salah satu nya adalah bila seorang pemilik tanah yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkanya dengan baik sehingga ada kemungkinan diambil alih oleh pihak lain atau dapat terjadi ketidaksengajaan dalam penunjukan letak tanah sewaktu dilakukan pengukuran oleh BPN. Adapula ketika seseorang memang mendaftarkan tanah yang sudah bersertifikat dengan memanfaatkan kelemahan dari BPN. Untuk faktor internal dari pihak BPN adalah tidak adanya basis data mengenai bidang bidang tanah baik yang sudah terdaftar ataupun belum terdaftar. Dan dalam pertanggungjawaban pihak BPN dalam permasalahan ini adalah Badan Pertanahan Nasional bertanggungjawab secara langsung terhadap seluruh masalah pertanahan terkait

dengan pemberian hak atas tanah. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan BPN bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah.

Kesimpulan dalam skripsi ini adalah pertama, Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab secara mutlak terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah akibat dari tidak cermatnya sistim pendaftaran tanah. Sesuai peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja BPN-RI, pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang Deputi V. Kepala Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasioanal. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan: “Bahwa BPN melaksanakan tugas dibidang pertanahan secara nasional regional dan sektoral”. Terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah sebagai penyebab sengketa tanah mutlak merupakan tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kedua, Akibat Hukum dengan adanya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah adalah Menimbulkan Ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu status hukum dalam satu bidang tanah, Kerugian kedua belah pihak yang bersengketa terutama bagi pihak yang dinyatakan kalah dalam persidangan dan Pembatalan atau pencabutan sertifikat berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Saran dalam skripsi ini adalah Pertama, Dari perspektif hukum Indonesia, kita mengetahui bahwa penanggulangan sengketa pertanahan telah diatur dengan baik dalam sistem perundangan indonesia, namun karena masalah sengketa tanah, khususnya perihal sertifikat ganda ini sering terjadi, maka disarankan bagi lembaga pertanahan nasional dan lembaga peradilan perdata untuk menjalankan tugasnya dengan baik dengan prinsip utama penegakkan hukum yang berkeadilan, sehingga peradilan pertanahan dapat terhindar dari saling menyalahkan dan keputusan hukum yang tidak adil. Kedua, Badan Pertanahan Nasional sebaiknya mengeluarkan suatu sistem atau cara baru dalam proses pendaftaran tanah. Untuk mencegah adanya ketidaktahuan masyarakat akan data tanah yang ada, sebaiknya BPN mengeluarkan suatu pusat informasi data yang bisa diakses bebas oleh masyarakat yang akan membeli ataupun mendaftarkan tanah mereka. Bentuklah secepatnya lembaga peradilan khusus menangani permasalahan atau kasus agraria. Karena wacana ini telah muncul sejak diberlakukannya UU Pengadilan Landreform pada tahun 1964 yang sayangnya sudah dicabut pada tahun 1970. Karena dengan dibentuknya lembaga peradilan khusus menangani masalah pertanahan, masyarakat tidak lagi bingung kepada siapa akan mengadu masalah pertanahan, apakah ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena menyangkut kompetensi pengadilan mana yang berhak memeriksa dan memutus perkara tersebut. Badan Arbitrase Agraria juga bisa dijadikan suatu jalan keluar atas permasalahan-permasalahan pertanahan yang ada.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN.....	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PENGAJUAN	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PERNYATAAN	viii
HALAMAN KATA PENGANTAR.....	ix
HALAMAN RINGKASAN.....	xi
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Manfaat Penelitian	10
1.4.1 Manfaat Teoritis	10
1.4.2 Manfaat Praktis	10
1.5 Metode Penelitian	10
1.6 Tipe Penelitian	10
1.7 Pendekatan Masalah.....	11
1.8 Bahan Hukum	12
1.8.1 Bahan Hukum Primer	12
1.8.2 Bahan Hukum Sekunder	13
1.8.3 Bahan Non Hukum.....	13
1.9 Analisis Bahan Hukum.....	14
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1 Kewenangan	15
2.1.1 Sumber Kewenangan.....	16

2.2	Pertanggungjawaban	16
2.2.1	Teori Tanggung Jawab Hukum.....	17
2.2.2	Macam-Macam Tanggung Jawab	17
2.2.3	Prinsip Pertanggungjawaban.....	18
2.3	Badan Pertanahan Nasional	20
2.3.1	Sejarah Badan Pertanahan Nasional.....	21
2.3.2	Tugas dan Wewenang Badan Pertanahan Nasional	21
2.4	Kepemilikan.....	24
2.5	Sertifikat dengan Kepemilikan Ganda	25
2.5.1	Jenis-jenis Sertifikat	27
2.5.2	Fungsi Sertifikat	28
BAB 3 PEMBAHASAN		29
3.1	Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Ganda.....	29
3.1.1	Faktor Penyebab Munculnya Sertifikat Ganda	29
3.1.2	Bentuk Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Ganda	33
3.2	Akibat Hukum Terbitnya Sertifikat Ganda oleh Badan Pertanahan Nasional.....	39
BAB 4 PENUTUP		43
4.1	Kesimpulan.....	43
4.2	Saran.....	44
DAFTAR PUSTAKA		

DAFTAR LAMPIRAN

<https://www.suarapemredkalbar.com/berita/ponticity/2019/07/17/perjuangan-noriman-pertahankan-tanah>



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kesatuan, terdiri dari banyak pulau dan memiliki berbagai potensi alam yang terkandung. Baik dari tanah, air, hingga ruang angkasa adalah beberapa contoh dari sumber daya yang dimiliki. Seluruh kekayaan alam tersebut, berada dalam pengawasan dan kewenangan oleh negara maka akan dikuasai dan dipergunakan dengan optimal serta efektif oleh negara untuk kemakmuran rakyat di dalamnya. Serta sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 33 ayat (3) yang berbunyi :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Menjadi cikal bakal terbentuknya sebuah konsepsi dalam penguasaan sumber daya oleh pemerintah dalam membangun negara. Selaras dengan susunan dari potensi perekonomian masyarakat Indonesia yaitu bercocok tanam atau pertanian sehingga terkenal dengan julukan sebagai negara bercorak agraris. Tidak heran, sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa, tanah merupakan salah satu sumber daya yang berperan sangat penting untuk membangun kehidupan masyarakat, dimana sebagai media atau tempat manusia hidup dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah.¹

Tanah sendiri merupakan elemen penting milik negara untuk keberlangsungan hidup serta untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang telah dicita-citakan. Seperti yang telah tercantum dalam UUPA No.5 Tahun 1960 yang berbunyi :

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

¹Kertasapoetra, dkk. *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm 1.

Maka dari itu, tanah menjadi suatu kebutuhan yang mendasar bagi manusia hingga sering menimbulkan masalah karena kebutuhan akan lahan atau tanah terus meningkat seiring berjalannya waktu akibat dari jumlah pertumbuhan penduduk yang semakin pesat dan berbanding terbalik dengan ketersediaan tanah atau lahan kosong yang semakin hari semakin habis digunakan untuk kebutuhan manusia.

Pada awalnya, hukum tentang tanah di Indonesia bersumber pada beberapa elemen seperti hukum adat yang menganut asas *Domein Verklaring* yaitu asas hitam diatas putih atau apabila tidak memiliki bukti kepemilikan maka tanah akan dikembalikan kepada negara lalu diberikan kepada penguasa-penguasa Belanda pada masa kolonial, hukum barat dari masa kolonial (penjajahan) dimana sumber peraturan tanah berasal dari *Agrarische Wet* yang merupakan sebuah aturan hasil ciptaan dari Belanda sebelum adanya undang-undang pokok agraria serta hukum yang berasal dari bekas pemerintahan swapraja (keraton atau kerajaan) sehingga memerlukan perangkat hukum yang terdiri atas peraturan-peraturan dan asas-asas yang memberikan jawaban hukum apa atau hukum mana yang berlaku dalam penyelesaian kasus-kasus hukum antar golongan hukum agraria.

Sehingga dengan melihat kondisi yang terjadi serta dengan berjalannya waktu, maka perlu dibentuknya sebuah aturan baru mengganti peraturan yang difungsikan untuk mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hukum, serta membangun masyarakat yang sadar hukum baik wewenang atau kewajiban yang dimiliki atas hak kepemilikan tanah serta mengakhiri adanya sistem dualisme dalam bidang pertanahan dengan membentuk suatu peraturan tertulis yang sah dari pemerintah, hingga pada saat ini dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang dibuat pada 24 September 1960 yang telah di tanda tangani oleh Presiden Soekarno dan Sekretaris negara Tamzil dengan tujuan mengatur asas dan ketentuan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria di Indonesia.

Pada awal lahir nya UUPA sudah dirancang untuk menjalankan kewajiban yang telah ditetapkan oleh pihak pemerintah. Hal ini juga telah didasari dengan landasan Pasal 19 dari UUPA itu sendiri yang tertulis :

“Untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum kepada pemilik tanah dalam hal letak, batas-batas, serta luas tanah, status tanah, objek yang berhak atas tanah serta pemberian surat tanda bukti hak berupa sertifikat.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, maka hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan termasuk peralihan dan hapus nya hak serta pembebanan nya dengan hak-hak lain dapat diperoleh apabila telah melakukan pendaftaran sebuah tanah atau lahan kepada lembaga yang berwenang,. Sebagai suatu kewajiban yang harus dilaksanakan bagi pemegang hak-hak tersebut agar dapat memperoleh kepastian hukum sebagai pemilik hak. Sehingga pemilik hak tersebut mengetahui secara jelas tentang keadaan, letak, batas-batas serta luas tanah yang dimilikinya.

Meski telah diciptakannya UUPA, masalah tanah dari awal kemunculannya hingga saat ini masih sangat pelik dan kompleks dimana pencakupannya sendiri bisa berdampak pada skala yang kecil hingga besar, secara privat ataupun luas, baik di negara maju maupun berkembang. Sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Seperti di Indonesia sendiri masalah tentang hak atas tanah masih menjadi sebuah masalah yang banyak ditemukan dalam kehidupan sehari-hari.

Selain diperlukannya sebuah Undang-undang sebagai peraturan tertulis yang sah dari pemerintah, adanya sebuah lembaga juga merupakan syarat mutlak yang diperlukan dalam sebuah negara untuk menjalankan sistem pemerintahannya agar lebih terorganisir dan optimal dengan harus bekerja sama dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan negara.

Pada awal pembentukan sebuah lembaga Negara, memiliki perbedaan istilah ada yang menyebutnya sebagai lembaga negara serta ada pula yang menyebut lembaga pemerintahan non departemen. Hal ini disebabkan oleh perbedaan dasar pembentukannya dikarenakan ada yang diberi kuasa oleh Undang-undang dasar serta ada yang dibentuk melalui keputusan presiden.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang. Sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.²

Sehingga dengan latar belakang tersebut lahirlah salah satu lembaga pemerintah non kementerian yang disebut Badan Pertanahan Nasional atau biasa disingkat menjadi BPN yang bertujuan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta berfokus menyelenggarakan urusan pada lingkup agraria serta tata ruang di Indonesia. Selaras dengan apa yang telah tercantum dan ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa :

“Badan Pertanahan Nasional kemudian disingkat BPN adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berada dibawah dan bertanggung-jawab kepada Presiden.”

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 dilapangan, kaitannya dengan legalitas atau bukti kepemilikan seseorang atas suatu hak yang biasa disebut sertifikat hak milik yang merupakan jenis sertifikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut.³ 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 dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

² Yusnani, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang : Intelegasi Media, 2016, hlm 92.

³ Anonim, 2019, melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Sertifikat_hak_milik. Diakses pada tanggal 7 Oktober 2019 pukul 17.32 WIB.

Terdapat salah satu contoh kasus agraria yang terjadi dan dilayangkan oleh masyarakat kepada lembaga Badan Pertanahn Nasional, dimana dengan diterbitkannya sebuah sertifikat oleh kantor Badan Pertanahan Nasional akan tetapi mengalami sebuah kecacatan pada bagian status kepemilikan yang terdapat lebih dari satu pihak yang memiliki kewenangan atau tumpang tindih hak untuk menguasai suatu bidang tanah atau lahan baik sebagian maupun secara keseluruhan dengan para pihak yang bersangkutan memiliki surat atau dokumen tanda bukti yang sama berupa sebuah tanda bukti sertifikat. Kejadian tersebut dapat disebut sebagai terbitnya sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat.⁴

Terdapat kasus mengenai terbitnya sertifikat ganda yang terjadi di Kota Pontianak. Kasus ini berawal dari Noriman, telah mengajukan surat keterangan tanah (SKT) yang akan menjadi bukti kepemilikan tanahnya yang terletak di Jalan Nirbaya, Kecamatan Pontianak Selatan dengan luas 9.365 meter persegi. Noriman telah mengajukan berbagai berkas penunjang yang sudah dilengkapi sejak tahun 1991 hingga adanya riwayat tanah sejak 1970 yang ia miliki. Berkas tersebut berawal dari adanya surat kuasa garapan kepada Noriman pada tahun 1970 maka dari itu Noriman diwajibkan membayar pajak sebagaimana surat pemberitahuan pajak tertanggal 31 Desember 1986. Bahkan Noriman memiliki pernyataan kepemilikan tanah serta surat keterangan tanah yang keduanya dikeluarkan oleh Kelurahan Parit, Tokaya, Pontianak.

Telah dilakukan pemeriksaan untuk melakukan penetapan hak milik serta termuat peta penggunaan tanah dan pemetaan tanah. pada tahun 1990 dan 1991, secara berturut-turut telah keluar kutipan dengan GS No 623/1990 mengenai permohonan hak dan berita acara penelitian pemilikan dan penguasaan tanah atas nama Noriman seluas 9.635 M dengan nomor 04/FPPT/1991 tertanggal 16 Januari 1991 telah diterbitkan. Kejanggalan dirasakan ketika Noriman pada 1993, Noriman mendatangi Polsek Pontianak Selatan untuk membuat laporan telah terjadi perusakan dengan kerugian sebesar Rp 1.000.000,- setelah itu terbitlah

⁴ Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Yogyakarta : Seminar nasional , 1992, hlm. 6.

berita acara penelitian tanah di Kelurahan Parit Tokaya atas nama Noriman yang menyatakan permohonan Noriman tidak dapat diproses karena ternyata di atas tanah tersebut terdapat sertifikat pihak lain.

Pada 1994, Noriman melakukan permohonan penyelesaian pembuatan sertifikat tanah kepada BPN Provinsi Kalimantan Barat yang diajukan oleh Kepala BPN Kotamadya Pontianak, Haji Yusran Abdulgani, permohonan dengan nomor surat BPN 5.20/919-41-1994 yang intinya untuk penyelesaian tentang terjadinya tumpang tindih lokasi eks PTP dan lokasi Koperta. Hingga terjadi sengketa antara Noriman dan Basri pemilik sertifikat milik Noriman. Basri merupakan seseorang yang telah memiliki sertifikat tanah di atas tanah yang dimohonkan sertifikatnya ke BPN. Sementara BPN sendiri, tanpa diketahui Noriman telah mengeluarkan sertifikat atas nama Basri dengan nomor 5965. Hingga ditemukan pula bahwa dari seluruh tanah milik Noriman terdapat 216, 75 meter persegi telah dibangun hunian dan memiliki sertifikat tertanggal 31 Maret 1992, Suhartini yang bermukim diatas tanah tersebut mengatakan bahwa tanah tersebut ia beli dengan harga sekitar Rp. 300.000.000,-.

Tidak hanya Suhartini, namun Budi juga memiliki tanah seluas 125 meter persegi diatas tanah tersebut. Dan telah memohonkan sertifikat tanah melalui program pemerintah Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) tertanggal 17 November 2007. Sehingga contoh kasus tersebut dinamakan terbitnya sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat, dimana sengketa berawal saat penerbitan sertifikat yang hak kepemilikan atas tanahnya terdapat lebih dari satu pihak. Hal ini dapat terjadi karena beberapa faktor, baik akibat dari kelalaian petugas maupun kesengajaan dari pihak yang tidak bertanggung jawab.

Contoh faktor yang sering terjadi adalah karena kurangnya pengawasan dan pengendalian dalam proses sistem pendataan hingga terbitnya sertifikat tanah, terbatasnya teknologi yang digunakan, kesulitan dilapangan kaitannya dengan medan yang akan didata, pemilik tanah yang menelantarkan atau tidak menggunakan tanah tersebut dengan baik, itikad tidak baik dari pihak yang terkait yang sengaja atau tidak sengaja untuk menunjukkan letak, batas, luas tanah yang akan didata dengan tidak benar, adanya kesengajaan pemilik tanah

untuk mendaftarkan ulang tanahnya hingga terjadi tindak kejahatan pemalsuan sertifikat yang dilakukan secara sengaja yang dapat berujung menjadi konflik dikemudian hari.

Dalam membuktikan siapa yang berhak atas objek tanah tersebut Badan Pertanahan Nasional masih belum bisa untuk menjamin sebuah kepastian dan kekuatan hukum serta ditetapkan kepada siapa pihak yang sah atas hak kepemilikan tanah dalam melindungi obyek (tanah) dan subyek (hak perorangan/badan hukum) dari sertifikat hak atas tanah yang dimiliki tersebut. Maka dalam pemilihan langkah awal, para pihak yang bersangkutan dapat menyelesaikannya melalui jalur mediasi atau musyawarah yang dapat dilakukan pada kantor pertanahan setempat dengan dibantu oleh petugas dari BPN yang berwenang sehingga dapat berperan sebagai mediator.

Hal ini juga telah tercantum dan sesuai dengan Pasal 33 Ayat 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 bahwa :

“Gelar Kasus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) huruf c dapat dilakukan melalui persuasif, fasilitasi, mediasi para pihak dalam rangka penanganan sengketa.”

Tetapi apabila para pihak merasa tidak cukup atau tidak menemukan jalan keluar dengan penyelesaian tersebut, maka dapat dilanjutkan dengan cara melayangkan gugatan kepada pengadilan tata usaha negara (PTUN) untuk memeriksa kebenaran atas sertifikat hak dari masing- masing pihak mendapatkan solusi yang terbaik.

Sedangkan, apabila terbukti sengketa yang terjadi urni karena kelalaian Badan Pertanahan Nasional (BPN) maka sesuai dengan Pasal 80 Ayat 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 bahwa :

“Kesalahan dalam proses penanganan kasus pertanahan akibat kelalaian pegawai atau Pejabat BPN merupakan pelanggaran administrasi yang dapat dikenakan sanksi administrasi.”

Apabila telah terjadi demikian, maka akan menimbulkan suatu akibat

hukum sesuai dengan Pasal 81 Ayat 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 bahwa :

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

Dengan latar belakang tersebut maka penulis menguraikan permasalahan ini sebagai pokok bahasan penulisan tugas akhir dengan judul **“Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat dengan Kepemilikan Ganda.”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa bentuk pertanggungjawaban yang dapat dilakukan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional) terhadap munculnya sertifikat ganda ?
2. Apa akibat hukum dari sertifikat ganda yang diterbitkan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional)?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini memiliki tujuan umum yaitu:

1. Guna melengkapi tugas sebagai persyaratan akademis yang sesuai dengan kurikulum Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah di tentukan, untuk meraih gelar Sarjana Hukum.
2. Memberikan kontribusi serta menerapkan ilmu dan pengetahuan hukum yang bermanfaat bagi lingkup almamater Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember dan masyarakat.

1.3.1 Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi yaitu:

1. Untuk mengetahui bentuk tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sertifikat dengan hak kepemilikan lebih dari satu pihak.

2. Untuk mengetahui akibat hukum yang dapat ditimbulkan akibat dari terbitnya sertifikat dengan hak kepemilikan ganda.

1.4 Metode Penelitian

Penelitian merupakan sebuah sarana yang dipergunakan oleh manusia dalam memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan merupakan susunan sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran, pengetahuan mana senantiasa dapat diperiksa dan ditelaah secara kritis. Ilmu pengetahuan ini berkembang terus menerus atas sebuah dasar penelitian. Demi menjaga kebenaran dalam sebuah penulisan karya ilmiah, penelitian harus dilakukan dengan sebuah metode penelitian dengan cara yang sistematis guna mencari, menemukan, mengembangkan, menganalisis permasalahan, menguji kebenaran yang optimal dan objektif serta menjalankan prosedur dengan benar. Diharapkan metode yang digunakan dalam skripsi ini dapat mendekati suatu kesempurnaan dalam sistematika penulisannya.

1.5 Tipe Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini peneliti menggunakan metode yuridis normatif karena sasaran penelitian ini merupakan suatu hukum ataupun kaedah (norma) dalam hukum positif. Penelitian normatif diartikan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Dari komposisi tersebut maka nantinya dapat ditarik sebuah kesimpulan dengan hubungannya dalam masalah yang diteliti.

Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan literatur-literatur teoritis yang dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pembahasan yang bersifat konseptual.⁵

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm.194.

1.6 Pendekatan Masalah

Dalam penulisan skripsi ini dengan menggunakan tipe penelitian metode yuridis normatif, maka pendekatan masalah yang digunakan untuk menyelesaikan dan mencari solusi untuk sebuah permasalahan. Maka pendekatan masalah yang digunakan adalah :

1. Pendekatan Masalah dengan *Statue Approach* (Perundang-Undangan).

Pendekatan ini digunakan dengan cara mengkaji semua ketentuan-ketentuan serta peraturan yang telah berlaku di Indonesia. Pendekatan undang-undang merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara mengkaji berbagai macam undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas. Setelah mengkaji peraturan-peraturan yang berkaitan dengan isu hukum, maka hasilnya akan digunakan menjadi argumen untuk memecahkan isu hukum yang terdapat dalam pokok bahasan.⁶

2. Pendekatan Masalah dengan *Conceptual Approach* (Konseptual)

Penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian hukum, konsep hukum, ataupun asas hukum yang relevan.

⁶ Dyah Ochtarina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm 110.

1.7 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan hal penting dalam suatu penelitian hukum yang digunakan untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Bahan hukum yang digunakan penulis dalam skripsi ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder.

1.7.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mutlak dan mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.
3. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 Tentang Pengertian Sertifikat.
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1986 Tentang Pembentukan Badan Pertanahan Nasional.
5. Peraturan Pemerintah Pasal 1 angka 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
6. Peraturan Pemerintah Pasal 3 No. 24 Tahun 1997 Tentang tujuan pendaftaran tanah.
7. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Surat keputusan pemberian hak sebagai alat bukti pendaftaran hak dan penerbitan sertifikat.
8. Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
9. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
10. Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan No.11 Tahun 2016 Tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan.

1.7.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negara. Adapun yang termasuk dalam

bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.7.3 Bahan Non Hukum

Bahan non hukum merupakan bahan hukum yang bersifat bantuan atau menguatkan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan-bahan nonhukum yang penulis harapkan akan memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa: Buku-buku, laporan-laporan, jurnal-jurnal nonhukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.

1.8 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dianalisis dengan cara deskriptif yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap mengenai keadaan hukum yang berlaku ditempat tertentu dan pada saat tertentu terjadi dalam masyarakat.

Dan dilakukan dengan metode deduktif merupakan metode analisa data yang dimulai dari dalil-dalil umum, postulat dan paradigma tertentu kemudian menghubungkan dengan data-data empiris, sebagai pangkal tolak pengambilan kesimpulan, yang nantinya di deskripsikan secara verbal. Langkah langkah yang harus dilakukan dalam metode ini adalah :

1. Mengidentifikasi, memilih serta mengeliminasi hal yang dianggap tidak berhubungan ataupun tidak relevan guna menetapkan sebuah isu hukum.
2. Pengumpulan bahan hukum dan bahan non hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang akan di teliti.
3. Menelaah isu hukum sesuai dengan bahan hukum yang telah didapatkan.

4. Mengambil kesimpulan melalui sebuah argumentasi guna menjawab isu hukum.
5. Memberi sebuah aturan ataupun tatanan keharusan yang didapatkan dari argumentasi yang menjawab isu hukum tersebut.

Menggunakan langkah yang sesuai dengan metode deduktif dengan cara menelaah dari bersifat umum menuju suatu pembahasan yang bersifat khusus dan terarah dapat menghasilkan fakta hukum, tujuan hukum, isu hukum dan norma hukum. Berpegang pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan, preskripsi yang diberikan didalam kegiatan penelitian hukum harus dimungkinkan untuk diterapkan. Maka dalam penelitian hukum ini meskipun tidak dapat menghasilkan suatu asas hukum baru ataupun teori baru tetapi dapat menghasilkan suatu argumentasi hukum baru.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kewenangan

Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu,⁷ Sedangkan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) kata wewenang memiliki arti yaitu suatu hak atau kekuasaan membuat keputusan memerintah serta melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.

Maka pengertian wewenang dengan kewenangan sendiri ialah berbeda, sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Marbun dimana kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang di formalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang yang digabung menjadi satu (*rechtsbevoegdheden*).⁸

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁹ Perihal kewenangan tidak terlepas dari hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara karena kedua jenis hukum itulah yang mengatur tentang kewenangan. Hukum Tata Negara berkaitan dengan susunan negara atau organ dari negara (*staats, inrichtingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum dari warga negara berkaitan dengan hak-hak dasar (*grondrechten*).

⁷ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Sarjana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 33.

⁸ Marbun, SF dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty: Yogyakarta, 1987, Hlm. 104

⁹ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2010, hlm 6

2.1.1 Sumber Kewenangan

Indonesia sebagai negara hukum memiliki beberapa sumber dari munculnya sebuah kewenangan sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan diperoleh melalui 3 sumber yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat. Didalam sebuah atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi sendiri merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil.¹⁰ Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Bedanya kewenangan delegasi dan kewenangan mandat yaitu pada kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan/ pegalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawah nya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai (tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap ada yang memberi mandat).¹¹ Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu, yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam pemberian/pelimpahan wewenang ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁰ Nur Basuki minarno, Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2010, hlm. 70.

¹¹ Nurmayani, Hukum Administrasi Daerah, universitas lampung, bandar lampung, 2009, hlm. 27

3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan (beleidsregelen), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹²

2.2 Pertanggungjawaban

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia atau KBBI tanggung jawab memiliki arti kewajiban dalam menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan.¹³ Apabila menarik pengertian dari sisi hukum, tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan. Menurut Titik Triwulan sebuah pertanggungjawaban harus memiliki dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seseorang untuk memberi pertanggung jawabannya.¹⁴ Prinsip dasar pertanggungjawaban adalah atas dasar kesalahan yang mana mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan hingga menyebabkan kerugian bagi orang lain.

2.2.1 Teori Tanggung Jawab

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (teori *liability*) dibagi menjadi beberapa teori, diantaranya :¹⁵

1. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*).

¹² Ibid, hlm. 71

¹³ <https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>. diakses pada Kamis, 10 Oktober 2019 pukul 20:46 WIB.

¹⁴ Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm.45.

¹⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 2010, hlm 503.

2. Tanggung jawab akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan karena kelalaian (*neglience tort liability*). Dengan dasar pada konsep kesalahan (*concept of fault*), yang berkaitan dengan moral hukum yang sudah bercampur baur. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strick liability*).

2.2.2 Macam –Macam Tanggung Jawab

1. Tanggung Jawab Perdata

Jika terdapat suatu kerugian akibat perbuatan seseorang dan tidak ada perjanjian diantara mereka atau suatu hubungan hukum, maka berdasarkan undang-undang mengatur mengenai hubungan hukum antara orang yang menimbulkan kerugian tersebut. Sesuai dengan yang diatur dalam pasal 1365 KUH Perdata sebagai berikut :

“Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

Tanggung jawab dalam hukum perdata merupakan sebuah tanggung jawab seseorang terhadap perbuatan yang melawan hukum. Ketentuan perundang-undangan dari perbuatan melawan hukum dibuat dengan tujuan untuk melindungi dan memberikan ganti rugi kepada pihak yang telah dirugikan.¹⁶

2. Tanggung Jawab Pidana

Dalam bahasa Belanda, istilah pertanggungjawaban pidana menurut Pompee terdapat padanan kata yaitu, *aansprakelijk, verantwoordelijk dan toerekenbaar*.¹⁷ Konsep Rancangan KUHP Baru Tahun 2004/2005, didalam Pasal 34 memberikan definisi pertanggungjawaban pidana yaitu :

“Pertanggungjawaban pidana dalam sebuah istilah asing disebut juga dengan *teoreken baadheid* atau *criminal responsibility* yang mengarah pada pemidanaan petindak dengan maksud menentukan

¹⁶ Hamzah Hatrik, S.H., M.H, *Asas Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1996, hlm. 11.

¹⁷ DR. Andi Hamzah, S.H, *Asas Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm.

apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana.”

Pertanggung jawaban pidana ialah diteruskannya celaan obyektif yang ada pada tindak pidana secara subjektif kepada seseorang yang memenuhi syarat untuk dapat dijatuhi pidana karena perbuatannya tersebut.

2.2.3 Prinsip Pertanggungjawaban

Apabila ditelaah secara umum, prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut :¹⁸

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*).

Merupakan sebuah prinsip yang umum digunakan dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Khususnya pasal 1365, 1366 dan 1367. Prinsip ini mengatakan secara tegas bahwa seseorang baru dimintakan pertanggungjawaban secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu :

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

2. Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*preumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Dalam kata “dianggap” pada prinsip “*presumption of liability*” adalah sebuah hal penting, karena ada kemungkinan dimana tergugat membebaskan diri dari tanggung jawab, yaitu dalam hal ia dapat

¹⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Koonsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 73-79.

membuktikan bahwa ia telah “mengambil” semua tindakan yang diperlukan untuk menghindarkan terjadinya kerugian.¹⁹

3. Prinsip Praduga Untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini adalah sebuah kebalikan dari prinsip yang kedua, prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas.

4. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) seringkali diidentikan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Kendati demikian ada pula para ahli yang membedakan kedua terminologi diatas. Menurut E. Suherman, *strict liability* disamakan dengan *absolute liability*, dalam prinsip ini tidak ada kemungkinan untuk membebaskan diri dari tanggung jawab, kecuali apabila kerugian yang timbul karena kesalahan pihak yang dirugikan sendiri tanggung jawab adalah mutlak.²⁰

5. Prinsip Tanggung Jawab dengan Pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) seringkali digunakan oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai sebuah klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Contohnya dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan, bila film yang ingin dicucui atau dicetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas).

6. Prinsip Tanggung Jawab dengan Pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) seringkali digunakan oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai sebuah klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Contohnya dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan, bila film yang ingin

¹⁹ E. Suherman, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Cet. II, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 21.

²⁰ *Ibid*, hlm. 23.

dicucui atau dicetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas). Maka si konsumen hanya dibatasi ganti kerugian sebesar sepuluh kali harga rol film baru.

2.3 Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pertanahan Nasional dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. Badan Pertanahan Nasional diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.²¹

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintahan non kementerian yang memiliki tugas pemerintahan dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional Pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada presiden.

2.3.1 Sejarah Badan Pertanahan Nasional

Dimulai pada tahun 1960 sejak diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian penguasaan. Hal ini tentunya sangat berpengaruh dalam proses pengambilan kebijakan. Ketika dalam naungan kementerian agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindak lanjuti dari struktur pimpinan pusat sampai dalam tingkat daerah. Namun ketika dalam naungan departemen dalam negeri hanya melalui dirjen agraria sampai ke tingkat daerah. Secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan

²¹ Zaki Ulya, *Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan*, Jurnal Konstitusi Vol. 3, Universitas Samudra, 2015, hlm 571.

waktunya sangat pendek.

Pada tahun 1960, pada awal berlakunya UUPA, semua bentuk peraturan termasuk peraturan pemerintah masih dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Kebijakan tersebut ditempuh oleh pemerintah karena pada saat itu Indonesia sedang mengalami sebuah masa transisi. Dilanjutkan pada tahun 1965, Agraria dipisah dan dijadikan sebagai lembaga yang terpisah dari naungan menteri pertanian dan pada saat itu menteri agraria dipimpin oleh R. Hermanses, S.H. Pada tahun 1968, secara kelembagaan dimasukan dalam bagian departemen dalam negeri dan dibentuk menjadi lembaga non departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional. Pada saat itu terjadi perubahan yang signifikan yang merupakan awal pembentukannya.

2.3.2 Tugas dan Wewenang Badan Pertanahan Nasional

Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban yang dimilikinya sesuai dengan profesinya maka ia menjalankan suatu role atau peranan. Dalam sebuah peranan adalah bagian yang dimainkan seseorang yang mempunyai arti perbuatan seseorang bagi masyarakat serta kesempatan apa saja yang diberikan oleh masyarakat kepadanya.

Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial atau kedudukan berarti juga tempat seseorang dalam suatu pola tertentu.²² Pada dasarnya hak dan segala kewenangan yang melekat dan dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional atau BPN merupakan amanah dari peraturan yakni peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam perkembangan selanjutnya wakil pemerintah non departemen yang bertanggung jawab langsung kepada presiden Badan Pemerintahan Nasional atau BPN telah menetapkan visi dan misi kedepannya. Adapun yang menjadi visi BPN adalah menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik

²² Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional 2002, hlm 854.

Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugasnya untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi yaitu :

- 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 Badan Pertanahan Nasional;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional;
- 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.

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengemban tugas sebagai instansi vertikal tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang perlu mewujudkan konsepsi Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 20 Tahun 2015 kebijakan dan sistem

pertanahan nasional yang utuh dan terpadu. Dalam rangka mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR tersebut diatas selanjutnya di keluarkanlah Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka percepatan pembangunan nasional dan daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi 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.

Adapun kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 yaitu melakukan percepatan di bidang hal ini sesuai dengan Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Pasal 1:

- 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. Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Pasal 1;
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan;
- c. 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.

2.4 Kepemilikan.

Status kepemilikan tanah menjadi bukti tertulis yang mendapatkan pengakuan hukum. Keseluruhan hak atas tanah dibukukan dalam bentuk sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan duplikat kepada pemilik tanah untuk mencegah risiko di kemudian hari, seperti : sertifikat hilang, terbakar maupun sertifikat ganda.

Pengertian hak milik adalah hak yang paling kuat dan sempurna dan terpenuhi daripada hak-hak primer lainnya.²³ Hak ini sesuai dengan yang diatur dalam pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

“Hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah tersebut, dan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”

Namun, pengaturan hak tersebut memiliki pembatasan mengingat adanya ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang artinya bahwa semua hak atas tanah pemilik tidak boleh menggunakan semua hak atas tanahnya secara bebas dan sesuka hatinya, namun pemilik tanah harus melihat aspek sosial dalam penggunaan tanahnya sehingga bermanfaat bagi masyarakat sekitar khususnya dan bermanfaat bagi negara secara umum.

²³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012, hlm. 65.

2.5 Sertifikat dengan Kepemilikan Ganda

Dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sesuai dengan yang tertulis pada Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 menyatakan bahwa :

“Surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertifikat, yaitu salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.”

Seperti yang tertulis dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 :

“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 dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”

Menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, Sertifikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak atas tanah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam rangka pendaftaran tanah. Menurut Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PRONA :

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”

Apabila melihat mengenai ketentuan pada Pasal 19 ayat (1) UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia

menurut ketentuan yang mengatur dengan peraturan pemerintah.²⁴

. Menurut Ali Achmad Chomzah sertifikat ganda diartikan sebagai sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan kepemilikan datanya. Hal ini biasanya disebut pula dengan sertifikat tumpang tindih. Baik tumpang tindih seluruh bidang ataupun sebagian dari tanah tersebut.²⁵

Sertifikat ganda adalah kejadian sebidang tanah memiliki 2 (dua) sertifikat tanah yang dimiliki 2 (dua) orang yang berbeda. Sebenarnya memiliki prinsip bahwa setiap bidang tanah memiliki posisi tunggal dan tidak ada yang memiliki posisi sama.²⁶ Dengan fakta tersebut, setiap bidang tanah yang telah bersertifikat atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapatkan perlindungan terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah tersebut.

2.5.1 Jenis-jenis Sertifikat

Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai hak atas tanah, yaitu PP Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah mengenal berbagai jenis sertifikat yaitu²⁷ :

1. Sertifikat Hak Milik;
2. Sertifikat Hak Guna Usaha;
3. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara;
4. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan;
5. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara;

²⁴ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Jilid Pertama Bagian Kedua*, Jembatan, Jakarta, 1971, hlm. 431.

²⁵ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, C.V. Rajawali, Jakarta, 1986 hlm 2.

²⁶ Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 12.

²⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 317.

6. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan;
7. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan;
8. Sertifikat Tanah Wakaf;
9. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun; dan
10. Sertifikat Hak Tanggungan.

2.5.2 Fungsi Sertifikat

Sertifikat merupakan surat tanda bukti yang diterbitkan atas kepentingan pemegang hak yang bersangkutan serta menjadi sebuah alat bukti kepemilikan yang sah dan kuat apabila dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dan keasliannya baik mengenai data fisik maupun yuridis yang sesuai dengan isi yang ada dalam data dalam surat ukurnya. Sebagai sebuah dokumen yang sangat penting karena merupakan sebuah tanda bukti hak, maka fungsi utama dari sertifikat sendiri adalah berfokus pada segi pembuktian

Karena itu bila kepada hakim ditunjukkan sertifikat hak atas tanah, maka hakim harus menerima keterangan dalam sertifikat dengan benar serta apabila tidak dapat dibuktikan dengan alat-alat bukti lain, bahwa keterangan dalam sertifikat itu salah (palsu).²⁸ Dalam data yang terdapat pada surat ukur serta telah tercantum dalam PP 24/1997, merupakan sebuah dokumen yang letaknya berdampingan dengan peta pendaftaran serta memuat data fisik dari bidang tanah yang menjadi hak oleh pihak yang bersangkutan dan buku tanah haruslah bersifat terbuka pada umum sehingga apabila terjadi sesuatu, baik pihak yang bersangkutan maupun petugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) sendiri wajib dan berhak untuk memeriksa dan mencocokkan data yang tertera dalam surat ukur dan buku tanah yang disimpan di kantor pertanahan.

²⁸ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, C.V. Rajawali, Jakarta, 1986 hlm 2.

BAB 3

PEMBAHASAN

3.1 Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Ganda

3.1.1 Faktor Penyebab Munculnya Sertifikat Ganda

Saat ini permasalahan mengenai tanah sudah melebar kepada persoalan sosial yang kompleks dan memerlukan sebuah pemecahan dengan pendekatan yang komprehensif. Perkembangan melalui sifat dan substansi kasus sengketa pertanahan tidak lagi hanya melalui hukum administrasi, tetapi kompleksitas tanah tersebut sudah menjalar kepada ranah politik, sosial, budaya, dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia.²⁹ 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. Penyebab terjadinya sertifikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidaksengajaan dan dikarenakan kesalahan administrasi baik secara internal maupun eksternal. Tidak sedikit korban yang jatuh karena mempersoalkan atau mempertahankan beberapa persegi tanah saja. Salah satu fenomena permasalahan dalam konteks hukum

²⁹ Eko Yulian Isnur, S.H., *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm.47

pertanahan nasional adalah seringnya muncul sertifikat ganda (bahkan ada yang lebih dari dua) yang berdasarkan rumusan pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pengadaan Tanah dapat mengakibatkan kerugian kepada pembeli tanah yang beritikad baik.

Salah satu permasalahan yang dapat menimbulkan sengketa dibidang pertanahan adalah munculnya sertifikat dengan kepemilikan ganda. Permasalahan mengenai sertifikat dengan kepemilikan ganda belum dapat diselesaikan ataupun dapat dikatakan selalu muncul dari waktu ke waktu.

Adanya beberapa faktor yang menyebabkan munculnya sertifikat ganda, yaitu :³⁰

1. Sertifikat ganda dapat terjadi karena adanya kekeliruan sebagai berikut :

- 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 dipetakan

³⁰ Iwan Permadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016,

2. Terjadinya sertifikat ganda merupakan salah satu akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi. 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 :

- 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 administratif.

3. Terjadinya sertifikat ganda dipengaruhi oleh adanya faktor intern dan faktor ekstern.³¹ Faktor-faktor tersebut dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan. Faktor-faktor intern yang dimaksud adalah:

- a) Tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi. Faktor-faktor tersebut dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan;
- b) Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai sumpah jabatannya;

³¹ Utoyo Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Setifikat Dalam Masyarakat dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta : Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, 9 Juli 1992, hlm. 5

- c) Ketidak-telitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan-ketentuan perundang - undangan yang berlaku;
- d) 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.

Sedangkan faktor eksternal yang dimaksud adalah :

- a) Masyarakat masih kurang mengetahui dan memahami undang-undang dan peraturan pelaksanaan tentang pertanahan khususnya mengenai prosedur pembuatan sertifikat tanah;
- b) Persediaan tanah yang tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah dan ekonomi masyarakatnya itu sendiri;
- c) Pembangunan 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.

Sehingga berdasarkan faktor-faktor munculnya sertifikat ganda tersebut memungkinkan adanya bentuk dari sertifikat ganda adalah :³²

- a) Kedua atau lebih sertifikat nya asli atau salah satunya asli tapi palsu. Artinya keduanya mempunyai salinan/arsip di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini dapat terjadi karena suatu bidang tanah yang sudah bersertifikat didaftarkan Perlindungan Hukum lagi pada Kantor Pertanahan, jadi keduanya memang asli produk BPN akan tetapi obyek/bidang tanahnya sama baik letak, posisi maupun luasnya.

³² *Ibid*, hlm. 460

- b) Kedua sertifikat palsu, artinya kedua sertifikat tersebut tidak terdapat salinannya di Kantor Pertanahan/BPN atau tidak ada arsipnya.
- c) Salah satu atau lebih sertifikat tersebut merupakan bagian dari sertifikat yang lain. Hal ini terjadi karena bidang tanah yang didaftarkan seharusnya didaftarkan melalui proses pemecahan sertifikat induknya, atau sebaliknya penerbitan sertifikat yang satu harusnya merupakan penggabungan dari beberapa sertifikat yang lain.
- d) *Overlapping* (tumpang tindih) yaitu ada dua atau lebih sertifikat yang tumpang tindih satu dengan lainnya sehingga bagian yang tumpang tindih tersebut merupakan sertifikat ganda, karena sebagian tanahnya termasuk dalam sertifikat yang lain.

Sebagai penyebab atau faktor pendukung munculnya sertifikat ganda tidak muncul hanya dari satu pihak dan tidak hanya dari satu faktor saja. Kesalahan dari pemilik tanah yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga di ambil alih oleh orang lain, Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian dilapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah, serta Adanya kesengajaan dari pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali sertifikat yang sebenarnya sudah ada dengan memanfaatkan kelemahan lembaga Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya dari Badan pertanahan Nasional karena tidak adanya basis data mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar hingga tidak adanya transparansi data yang dapat diakses oleh masyarakat. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menjelaskan pengertian mengenai Badan Publik yaitu “Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.” dengan penjelasan

tersebut maka Badan Pertanahan merupakan sebuah Badan Publik. Oleh karena itu seharusnya Badan Pertanahan Nasional menyediakan data secara transparan sesuai dengan pasal terutama terhadap data publik termasuk pengecekan data tanah yang sudah di daftarkan karena ketidaktepatan Pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah, disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga bertindak menyeleweng dalam artian tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Kemudian faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid, Untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya sehingga lebih memudahkan bagi seseorang yang memiliki niat tidak baik untuk menggandakan sertifikatnya, Atau adanya surat bukti atau pengaduan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi. Dan dapat saja terjadi tidak dilakukannya Implementasi Terhadap Pasal 7 Ayat (1) Undang Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik “Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan”.

3.1.2 Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Ganda

Sertifikat hak atas tanah merupakan produk Pejabat Tata Usaha Negara (TUN), maka berlaku ketentuan-ketentuan hukum administrasi Negara. Atas perbuatan hukum tersebut seseorang selaku pejabat TUN dapat saja melakukan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan hukum baik karena kesalahan ataupun akibat kelalaian menjalankan kewajiban hukumnya.³³ Penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh Badan

³³ Syafruddin Kalo, *Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat hak atas Tanah*, diakses dalam <http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol19216/aspekdan-implikasi-hukum-dalam-pendaftaran-tanah-dan-penerbitan-sertifikat-hak-hak-atas-tanah> diakses pada tanggal 24 Februari 2020.

Pertanahan Nasional tetapi juga bisa diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Jika diperadilan umum lebih menitikberatkan kepada hal-hal mengenai perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, lain halnya dengan peradilan tata usaha negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional atau pejabat daerah lainnya yang berkaitan dengan tanah. Permasalahan tanggung-jawab sertifikat ganda terkait dengan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian tumpang tindih hak atas tanah dan sengketa pertanahan. **Badan Pertanahan Nasional bertanggung-jawab secara langsung terhadap seluruh masalah pertanahan terkait dengan pemberian hak serta pemberian sertifikat tanah.** Dapat dikatakan bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalamnya ada unsur maladministrasi dan merugikan warga Negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi tersebut. Kemudian administrasi negara melakukan pertanggungjawaban pidana, jika ada unsur- unsur pidana dalam tindakan pemerintahan tersebut.³⁴ Jika dalam maladministrasi tersebut ditemukan unsur perbuatan melawan hukum, maka bisa diajukan gugatan perdata atas pejabat tersebut. Namun, jika tidak ditemukan unsur maladministrasi, meskipun ada unsur perbuatan melawan hukum, maka pembayaran ganti rugi menjadi tanggungjawab institusional. dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban Kantor Pertanahan juga dapat disimpulkan sebagai berikut :³⁵

- a. Sebagai Pejabat TUN, Kantor Pertanahan mempunyai dua bentuk pertanggungjawaban.
- b. Tanggung jawab pribadi pada Kantor Pertanahan terjadi jika terdapat gugatan sengketa sertifikat tanah dinyatakan diterima dalam Peradilan TUN, dan diketemukan adanya maladministrasi. Bentuknya bisa pertanggungjawaban pidana jika diketemukan unsur pidana, atau

³⁴ Sufriadi, "*Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia,*" Jurnal Yuridis, Vol. 1, No.1, Juni 2014, hlm. 68.

³⁵ *Ibid*, hlm. 79

pertanggungjawabn perdata jika ditemukan unsur perbuatan melawan hukum.

- c. Tanggung jawab institusional pada Kantor Pertanahan terjadi jika terdapat gugatan sengketa sertifikat tanah dinyatakan diterima oleh Peradilan Tata Usaha Negara, dan tidak dapat ditemukan adanya maladministrasi. Bentuknya bisa pertanggungjawaban adminitrasi berupa pembebanan (*condemnatoir*) atau penciptaan atau bisa juga pertanggungjawaban perdata jika ditemukan unsur perbuatan melawan hukum.

Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dalam sengketa sertifikat ganda, Badan Pertanahan Nasional berwenang melakukan negosiasi, mediasi dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak.³⁶ Kantor wilayah BPN yaitu di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya, hanya bisa sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilakukan Badan Pertanahan Nasional. Untuk meminimalkan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda, maka dalam hal ini peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah :³⁷

1. Menelaah dan mengelolah data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan;
2. Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban, menyiapkan memori banding, memori/kontra memori kasasi, Memori/kontra memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan negara;
3. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan;

³⁶ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 276

³⁷ Satino Mulyadi, "PENYELESAIAN SENGGKETA KEPEMILIKAN TANAH BERSERTIFIKAT GANDA" *Jurnal Yuridis* Vol. 6 No. 1, Juni 2019 : 147 – 173, hlm.164

4. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai Penyelesaian sengketa atas tanah;
5. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi dan berdasarkan kekuatan putusan peradilan;
6. Mendokumentasi.

BPN juga memiliki mekanisme tertentu dalam menangani dan menyelesaikan perkara atau sengketa pertanahan dalam hal ini termasuk juga sengketa sertifikat ganda yaitu :³⁸

1. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh Badan Pertanahan Nasional dari pengaduan;
2. Pengaduan ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi masalah. Dipastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional atau tidak;
3. Jika memang kewenangnya, maka Badan Pertanahan Nasional meneliti masalah untuk membuktikan kebenaran pengaduan serta menentukan apakah pengaduan beralasan untuk diproses lebih lanjut;
4. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis, maka kepala kantor dapat mengambil langkah berupa pencegahan mutasi (*status quo*);
5. Jika permasalahan bersifat strategis, maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika bersifat politis, sosial, dan ekonomis maka tim melibatkan institusi berupa DPR atau DPRD, departemen dalam negeri, pemerintah daerah terkait;
6. Tim akan menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.

Pada saat ini, kebanyakan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yaitu :³⁹

1. Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah Dasar musyawarah untuk mufakat tersirat dalam pancasila sebagai dasar kehidupan

³⁸ *Ibid*, hlm. 167

³⁹ *Ibid*, hlm. 375

bermasyarakat Indonesia dan dalam UUD 1945. Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Kepala Desa/Lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelesaian sengketa pertanahan lewat musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekerabatan yang cukup erat serta masih menganut hukum adat setempat.

2. Melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa Arbitrase adalah penyelesaian perkara oleh seorang atau beberapa arbiter (hakim) yang diangkat berdasarkan kesepakatan/persetujuan para pihak dan disepakati bahwa putusan yang diambil bersifat mengikat dan final. Persyaratan utama yang harus dilakukan untuk dapat mempergunakan arbitrase sebagai penyelesaian sengketa adalah adanya kesepakatan yang dibuat dalam bentuk tertulis dan disetujui oleh para pihak.⁴⁰ Jika telah tertulis suatu klausula arbitrase dalam kontrak atau suatu perjanjian arbitrase, dan pihak lain menghendaki menyelesaikan masalah hukumnya ke pengadilan, maka proses pengadilan harus ditunda sampai proses arbitrase tersebut diselesaikan dalam lembaga arbitrase. Dengan demikian pengadilan harus dan wajib mengakui serta menghormati wewenang dan fungsi arbiter.
3. Penyelesaian sengketa melalui badan peradilan. Sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya penyelesaian sengketa pertanahan yang terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke peradilan umum, terhadap sengketa keputusan Badan Pertanahan Nasional melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama. Berdasarkan penjelasan tentang spesifikasi dari lembaga penyelesaian sengketa baik lembaga litigasi dan lembaga non litigasi, sampai saat ini jelas bahwa semua cara itu tidak dapat menyelesaikan masalah sengketa

⁴⁰ Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, Visimedia, Jakarta, 2011, hlm 58

pertanahan secara tuntas dalam waktu yang singkat, malah cenderung berlarut-larut. Faktanya, proses mediasi yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional tidak mampu menyelesaikan sengketa pertanahan yang ada saat ini untuk itulah mengapa Badan Pertanahan Nasional sangat sulit untuk mewujudkan seluruh visi, misi dan program-program strategis yang diembannya.⁴¹ Badan Pertanahan Nasional mengalami kendala dalam mengatasi sengketa pertanahan khususnya permasalahan sertifikat ganda dikarenakan tumpang tindihnya peraturan atau regulasi yang ada.

Bentuk tanggung jawab yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional : ⁴²

1. Tanggung Jawab Hukum Terkait Gugatan Di Pengadilan Pihak yang mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai bidang tanah yang sama yaitu terdapat 2 (dua) sertifikat tanah yang tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat sehingga membawa ketidakpastian hukum pemegang hak atas tanah mengalami cacat hukum administrasi di dalam penerbitannya. Demikian supaya terciptanya kepastian hukum, apakah dengan pendaftaran tanah akan mendapatkan jaminan kepastian hukum.
2. Tanggung Jawab Administrasi Pembayaran Sertifikat Keputusan Badan Pertanahan Nasional dalam pemberian sertifikat atau hak atas tanah merupakan tindakan administrasi yang berkaitan langsung dengan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya. Asas hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan di Pengadilan. Munculnya sengketa yang dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara selalu harus ada hubungan sebab akibat, tanpa dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara. Pemilik tanah atau orang yang berkaitan

⁴¹ Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margareta Pustaka, Jakarta, 2011, hlm 412

⁴² Angelia Ingrid Lumenta, *TANGGUNGJAWAB BADAN PERTANAHAN NASIONAL MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TERHADAP TUMPANG TINDIH KEPEMILIKAN TANAH*, Lex Et Societatis Vol. VI/No. 7/Sept/2018, Manado, hlm 65

dengan satu kepemilikan tanah bisa memohonkan pembatalan dan pencabutan terhadap sertifikat tanah. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab secara mutlak terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah akibat dari tidak cermatnya sistem pendaftaran tanah. Kepala Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah sebagai penyebab sengketa tanah mutlak merupakan tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional.

3.2 Akibat Hukum Terbitnya Sertifikat Ganda oleh Badan Pertanahan Nasional

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dalam Pasal 1, bahwa: “Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disebut BPN RI adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”. Sedangkan dalam Pasal 2 disebutkan bahwa: “BPN RI mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Selanjutnya dalam Pasal 37 disebutkan bahwa :

- (1) Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN RI di daerah, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/ kota.
- (2) Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibentuk lebih dari 1 (satu) Kantor Pertanahan di tiap kabupaten/kota. Dengan memperhatikan dua pasal tersebut, maka bisa dikatakan bahwa Kantor Pertanahan merupakan Pejabat TUN.

Hal ini dikarenakan, diatur dalam di dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada Pasal 1 no 2, bahwa: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada Pasal 1 disebutkan bahwa: “Sertipikat 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 dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”. Selanjutnya, dalam Peraturan Meteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan pada Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa: “Pemberian dan pembatalan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dilakukan oleh Menteri.” Sedangkan dalam ayat (2) disebutkan bahwa: “Pemberian dan pembatalan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menteri dapat melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan dan Pejabat yang ditunjuk.”

Sertifikat tanah menurut ketentuan di atas merupakan tindakan pemerintah yang memberikan akibat hukum, berupa pemberian hak atas tanah, serta dikeluarkan oleh pejabat TUN. Dengan demikian, sertifikat tanah merupakan Keputusan TUN yang merupakan obyek sengketa Peradilan TUN. Hal ini dikarenakan dalam Undang undang No. 5 Tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada Pasal 1 no. 3 disebutkan bahwa: “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah

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

Dampak selanjutnya yaitu kerugian artinya seseorang mengharapkan untuk mendapatkan status hukum atas tanah miliknya tapi karena adanya sertifikat ganda dan kemudian dinyatakan kalah dalam persidangan dengan konsekuensi berupa sertifikat dinyatakan batal, otomatis orang tersebut mengalami kerugian karena biar bagaimana dalam proses pendaftaran tanah mengeluarkan biaya-biaya apalagi kalau tanah tersebut luas dan yang paling mungkin diatas tanah tersebut akan dibangun usaha atau tempat mencari nafkah. Belum lagi biaya perkara yang harus dibayar Tergugat sebagai pihak yang kalah dalam persidangan. Disamping itu, dikatakan menimbulkan kerugian karena tanah yang berperkara akan sangat sulit untuk dijual dan walaupun bisa harga jual tanah tersebut akan rendah, apa lagi mengingat dalam kasus tersebut sebelumnya Penggugat berniat menjual tanah tersebut tetapi dari hasil pengukuran ulang lokasi, Penggugat merasa kaget ternyata berdasarkan berita acara diketahui jika diatas tanah hak milik Penggugat tersebut terdapat sertifikat-sertifikat orang lain. Jadi dengan adanya sertifikat ganda tersebut Penggugat merasa dirugikan karena tidak bisa melakukan jual beli atau mengalihkan tanah tersebut karena status tanah tersebut yang sedang dalam perkara. Akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda hak atas tanah adalah :

1. Menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu status hukum dalam satu bidang tanah.
2. Kerugian kedua belah pihak yang bersengketa terutama bagi yang dinyatakan kalah dalam persidangan.

3. Pembatalan atau pencabutan sertifikat berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap. Jadi, dengan adanya Putusan Pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tersebut maka Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Tergugat sebagai Badan yang bertanggung jawab terhadap penerbitan sertifikat ganda akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya harus mencabut atau membatalkan sertifikat yang dinyatakan batal oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

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

BAB IV PENUTUP

4.1 KESIMPULAN

Sesuai dengan uraian dalam bab pembahasan maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab secara mutlak terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah akibat dari tidak cermatnya sistem pendaftaran tanah. Sesuai peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja BPN-RI, pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang Deputy V. Kepala Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan: “Bahwa BPN melaksanakan tugas dibidang pertanahan secara nasional regional dan sektoral”. Terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah sebagai penyebab sengketa tanah mutlak merupakan tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional.
2. Akibat Hukum dengan adanya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah adalah : Menimbulkan Ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu status hukum dalam satu bidang tanah, Kerugian kedua belah pihak yang bersengketa terutama bagi pihak yang dinyatakan kalah dalam persidangan dan Pembatalan atau pencabutan sertifikat berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). BPN bertanggung jawab atas sertifikat yang dikeluarkannya. Pasal

54 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan. Dilanjutkan dengan pasal 55-59 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan mengenai pembatalan sertifikat oleh putusan hakim dan harus dipatuhi serta dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

4.2 SARAN

1. Badan Pertanahan Nasional sebaiknya mengeluarkan suatu sistem atau cara baru dalam proses pendaftaran tanah. Untuk mencegah adanya ketidaktahuan masyarakat akan data tanah yang ada, sebaiknya BPN mengeluarkan suatu pusat informasi data yang bisa diakses bebas oleh masyarakat yang akan membeli ataupun mendaftarkan tanah mereka. Dapat dilakukan Pemutakhiran SIMTANAS (Sistem Informasi Pertanahan Nasional) sehingga masyarakat mendapatkan kemudahan dalam memperoleh informasi publik yang berhubungan dengan pertanahan. Secepatnya membentuk lembaga peradilan khusus menangani permasalahan atau kasus agraria. Karena wacana ini telah muncul sejak diberlakukannya UU Pengadilan Landreform pada tahun 1964 yang sayangnya sudah dicabut pada tahun 1970. Karena dengan dibentuknya lembaga peradilan khusus menangani masalah pertanahan, masyarakat tidak lagi bingung kepada siapa akan mengadu masalah pertanahan, apakah ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena menyangkut kompetensi pengadilan mana yang berhak memeriksa dan memutus perkara tersebut. Badan Arbitrase Agraria juga bisa dijadikan suatu jalan keluar atas permasalahan-permasalahan pertanahan yang ada.
2. Untuk mempertegas tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap tumpang tindih kepemilikan tanah maka setiap pihak yang merasa dirugikan diberi hak menuntut ganti rugi secara langsung. Khusus untuk tanggung jawab

perorangan Kepala Badan Pertanahan Nasional maka setiap bentuk sertifikat ganda yang dikeluarkan langsung dibatalkan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional di berhentikan dan di proses hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan tidak menyimpang dari undang-undang yang telah ada.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Kertasapoetra, dkk. 1984 *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta, Bina Aksara.

Yusnani, 2016, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang, Intelegasi Media.

Soni Harsono, 1992, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Seminar nasional, Yogyakarta

Peter Mahmud Marzuki.2010.*Penelitian Hukum*.Jakarta:Kencana Prenada Media Group.

Dyah Ochtarina Susanti dan A'an Efendi. 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta, Sinar Grafika

Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Negara Pasca Sarjana*, Jakarta, Sinar Grafika.

Marbun, SF dan Moh. Mahfud, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty

Nur Basuki Minarno, 2010, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Surabaya, Laksbang Mediatama.

Nur Basuki minarno, 2010, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama.

Soekidjo Notoatmojo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Jakarta, Rineka Cipta.

Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Jakarta, Citra Aditya Bakti

Hamzah Hatrik, S.H., M.H. 1996, *Asas Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo.

DR. Andi Hamzah, S.H, 1994 *Asas Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta.

E. Suherman, 1979, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Bandung, Cet. II, Alumni.

Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Jakarta : Sinar Grafika.

Boedi Harsono, 1971, *Undang-Undang Pokok Agraria Jilid Pertama Bagian Kedua*, Jakarta, Jembatan.

Effendi Perangin, 1986, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta, C.V. Rajawali.

Hadjon M. Philipus, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Surabaya, Bina Ilmu.

Urip Santoso. 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta, Prenada Media Group.

Eko Yulian Isnur, 2012, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia.

Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.

Bernhard Limbong, 2011, *Hukum Agraria Nasional*, Jakarta, Margareta Pustaka.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043); Jakarta

Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 Tentang Pengertian Sertifikat;

Undang undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran. Negara Nomor 3316); Jakarta

Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Pasal 3 Tentang Tujuan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Meteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Lembaran Negara Tahun 1970 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2951); Jakarta

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 11 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan, Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan;

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;

C. JURNAL

Angelia Ingrid Lumenta, 2018, *TANGGUNGJAWAB BADAN PERTANAHAN NASIONAL MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TERHADAP TUMPANG TINDIH KEPEMILIKAN TANAH*, Lex Et Societatis Vol. VI/No. 7/Sept/2018, Manado.

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.

Satino Mulyadi, 2019, "*PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN TANAH BERSERTIFIKAT GANDA*" Jurnal Yuridis Vol. 6 No. 1, Juni 2019

Sufriadi, 2014 "*Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*," Jurnal Yuridis, Vol. 1, No.1, Juni 2014,

Utoyo Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Setifikat Dalam Masyarakat dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta : Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, 9 Juli 1992

Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009

Zaki Ulya, *Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan*, Jurnal Konstitusi Vol. 3, Universitas Samudra, 2015.

D. INTERNET

<https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>. Diakses pada Kamis, 10 Oktober 2019 pukul 20:46 WIB.

Syafruddin Kalo, *Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat hak atas Tanah*, diakses dalam <http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol19216/aspekdan-implikasi-hukum-dalam-pendaftaran-tanah-danpenerbitan-sertifikat-hakhak-atas-tanah>.diakses pada tanggal 24 Februari 2020 Pukul 15.37 WIB.