

TESIS
TANGGUNG JAWAB HUKUM BADAN PERTANAHAN NASIONAL
ATAS TERBITNYA SERTIFIKAT GANDA

Disusun dan diajukan oleh
PRA MULTI WAHYU AMINUDDIN
B022181053



PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022

HALAMAN JUDUL

**TANGGUNG JAWAB HUKUM BADAN PERTANAHAN NASIONAL
ATAS TERBITNYA SERTIFIKAT GANDA**

Disusun dan diajukan oleh:

PRA MULTI WAHYU AMINUDDIN
NIM. B022181053

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022**

TESIS

TANGGUNG JAWAB HUKUM BADAN PERTANAHAN NASIONAL
ATAS TERBITNYA SERTIIKAT GANDA

Disusun dan diajukan oleh:

PRA MULTI WAHYU AMINUDDIN
B022181053

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Tanggal 04 Maret 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



Prof. Dr. Marten Arie, SH., MH.
NIP. 19570430 198503 1 004



Dr. Muhammad Ilham Arisaputa, SH., M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

Ketua Program Studi,

Dekan Fakultas Hukum,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Pra Multi Wahyu Aminuddin
NIM : B022181053
Program Studi : Magister Kenotariatan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul TANGGUNG JAWAB HUKUM KANTOR PERTANAHAN ATAS TERBITNYA SERTIFIKAT GANDA adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, Senin 28 Maret 2022
Yang Menyatakan



Pra Multi Wahyu Aminuddin

KATA PENGANTAR

“Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena dengan berkah dan limpahan rahmat serta hidayahnya, sehingga tesis yang berjudul “ TANGGUNG JAWAB HUKUM BADAN PERTANAHAN NASIONAL ATAS TERBITNYA SERTIPIKAT GANDA “. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan suatu karya ilmiah tidaklah mudah, oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan dalam penyusunan tesis ini terdapat kekurangan, sehingga penulis sangat mengharapkan masukan ,saran, dan kritikan yang bersifat membangun guna kesempurnaan tesis ini.

Proses penyusunan tesis ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur sampai pada tahap penulisan. Namun dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan rasa tanggung jawab selaku mahasiswa dan juga bantuan dari berbagai pihak, baik material maupun moril, maka tesis ini bisa diselesaikan saat ini.

Olehnya itu dalam kesempatan ini izinkanlah penulis mengucapkan Jazakumullahu Khairan katsira kepada yang terhormat kedua Orang Tua saya yang senantiasa memberikan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan studi, yang telah mencurahkan kasih sayang dorongan moril, untaian doa serta pengorbanan tiada henti, yang hingga kapanpun penulis takkan bisa membalasnya. Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih kepada suami saya yang selalu setia mendampingi saya, mencurahkan cinta dan kasih sayang serta senantiasa memberikan semangat dn dorongan kepada saya untuk menyelesaikan studi saya. Semoga keselamatan dunia akhirat selalu menyertai dan semoga Allah selalu menyapa dengan Cinta-Nya. terselesaikannya tesis ini juga tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu , perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aris Tina Pulubuhu.M.A., selaku Rektor, Bapak Prof. Dr. Ir.Muh Restu, MP. Selaku, Wakil Rektor I, Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D, selaku Wakil Rektor II, Bapak prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.kes, selaku Wakil Rektor III, dan Bapak Prof. Dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D, selaku Wakil Rektor IV. Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan, Prof. Dr.Hamzah Halim, S.H., M.H. Wakil Dekan I, Dr.Syamsuddin Muchtar, S.H.,M.H. Wakil Dekan II, Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H. Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Prof. Dr. Marten Arie , SH.,MH selaku Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, SH.,M.kn selaku Pembimbing Pendamping, yang telah meluangkan waktunya dengan penuh perhatian dan kesabaran meluangkan waktunya, memberikan sumbangsih ilmu, dorongan, bimbingan, saran, serta arahan yang sangat bermanfaat dan membantu penulis selama penulisan tesis ini.
5. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH, Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH, Bapak Prof.Dr. Abdul Razak, SH.,MH, selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan dan saran dalam penyusunan tesis ini.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang dengan tulus, ikhlas dan sabar memberikan ilmu pengetahuan serta pengalaman yang dimilikinya selama perkuliahan berlangsung, sehingga banyak manfaat yang diperoleh penulis.
7. Seluruh staf dan karyawan akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

8. Teman-teman Mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2018, terimakasih atas kebersamaan dan persaudaraannya selama ini.
9. Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Selain itu, penulis juga mengucapkan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya jika penulis banyak melakukan kesalahan dan kekhilafan, baik dalam bentuk ucapan maupun tingkah laku, semenjak penulis menginjakkan kaki pertama kali di Universitas Hasanuddin hingga selesainya studi penulis. Semua itu adalah murni dari penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari kesalahan dan kekhilafan. Akhirnya, penulis berharap bahwa apa yang disajikan dalam tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga kesemuanya ini dapat bernilai ibadah di sisi-Nya, Amin.

Sekian dan terima kasih.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar,

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Orisinalitas Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah	17
B. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional..	24
C. Sertifikat Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah...	29
D. Sertifikat Ganda	33
E. Administrasi Pertanahan	34
F. Landasan Teori	38
1. Teori Tanggung Jawab Hukum	38
2. Teori Kepastian Hukum	41
G. Kerangka Pikir	44
Bagan Kerangka Pikir	46
H. Definisi Operasional	46

BAB III	METODE PENELITIAN	
A.	Tipe Penelitian	49
B.	Pendekatan Penelitian	49
C.	Bahan Hukum Penelitian	51
D.	Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	53
E.	Analisis Bahan Hukum	53
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A.	Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Akibat Terbitnya Sertifikat Ganda Atas Suatu Objek Tanah Yang Sama	55
B.	Implikasi Hukum Terbitnya Sertifikat Ganda Terhadap Jaminan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Subjek Hukum Pemegang Hak Atas Tanah	91
BAB V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	105
B.	Saran	106
	DAFTAR PUSTAKA	107
	LAMPIRAN	

ABSTRAK

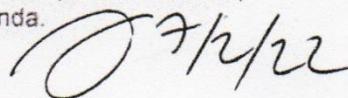
Pra Multi Wahyu Aminuddin (B022181053), Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Terbitnya Sertifikat Ganda (dibimbing oleh Marthen Arie dan Muhammad Ilham Arisaputra).

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional akibat terbitnya sertifikat ganda atas suatu objek tanah yang sama, serta mengkaji dan menganalisis implikasi hukum terbitnya sertifikat ganda terhadap jaminan kepastian hukum hak atas tanah bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah.

Tipe penelitian ini penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*), dan penekatan analitis (*analytical approach*). Bahan hukum primer dan sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional atas terbitnya sertifikat ganda atas suatu objek tanah yang sama adalah mencabut atau membatalkan sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkannya. BPN atau Kantor Pertanahan sebagai institusi yang berwenang menerbitkan sertifikat hak atas tanah bertanggungjawab secara administratif, yakni membatalkan sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkannya. Sedangkan bagi Pejabat yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah tersebut, bentuk pertanggungjawabannya ditentukan berdasarkan kualifikasi perbuatannya. Dalam konteks ini pejabat yang dimaksud tentunya harus bertanggung jawab secara administrasi, namun apabila terdapat perbuatan yang berkualifikasi perbuatan melawan hukum, maka tentunya yang bersangkutan dapat pula dibebankan pertanggungjawaban perdata atau pidana. Akibat hukum atas terbitnya sertifikat ganda dalam kaitannya dengan jaminan kepastian hukum bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah adalah hilangnya jaminan kepastian hukum dan jaminan perlindungan hukum bagi pemegangnya sebab masing-masing pihak yang memegang sertifikat mengklaim bahwa ia yang memiliki tanah tersebut. Idealnya, 1 (satu) objek tanah hanya memiliki 1 (satu) bukti kepemilikan hak. Sertifikat ganda pada akhirnya akan menimbulkan konflik di dalam masyarakat.

Kata Kunci: Implikasi Hukum, Kantor Pertanahan, Kepastian Hukum, Tanggung Jawab Hukum, Sertifikat Ganda.



ABSTRACT

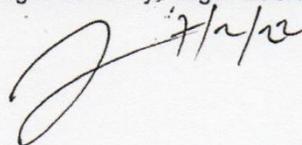
Pra Multi Wahyu Aminuddin (B022181053), Legal Responsibility of the Land Office for the Issuance of Dual Certificates (supervised by Marthen Arie and Muhammad Ilham Arisaputra).

This study aims to examine and analyze the responsibilities of the National Land Agency due to the issuance of dual certificates on the same land object, as well as to examine and analyze the legal implications of the issuance of multiple certificates to guarantee legal certainty of land rights for legal subjects holding land rights.

This type of research is normative research using a statutory approach, a conceptual approach, a case approach, and an analytical approach. The primary and secondary legal materials that have been systematically synchronized are then studied further based on existing legal theories in order to obtain a scientific formulation to answer the legal issues discussed in this legal research.

The results of the study indicate that the responsibility of the National Land Agency for the issuance of multiple certificates on the same land object is to revoke or cancel the certificates of land rights that have been issued. BPN or the Land Office as the institution authorized to issue land rights certificates is administratively responsible, namely canceling the land rights certificates that have been issued. As for the official who issues the certificate of land rights, the form of accountability is determined based on the qualifications of his actions. In this context, the official in question must of course be administratively responsible, but if there is an act that is qualified as an unlawful act, then of course the person concerned can also be charged with civil or criminal liability. The legal consequence of the issuance of multiple certificates in relation to the guarantee of legal certainty for legal subjects holding land rights is the loss of legal certainty and legal protection guarantees for the holder because each party holding the certificate claims that he owns the land. Ideally, one land object only has one proof of title ownership. Dual certificates will eventually lead to conflict in society.

Keywords: Land Office, Legal Implications, Legal Certainty, Legal Liability, Multiple Certificates.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hubungan antara tanah dengan manusia sangatlah erat dimana tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat ataupun dalam hal pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menentukan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Atas dasar ketentuan inilah negara memiliki wewenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada orang atau badan hukum sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam undang-undang.

Atas dasar Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria atau disingkat menjadi UUPA). Pasal 4 ayat (1) UUPA menentukan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum”.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) ditentukan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi”.

Atas dasar ketentuan tersebut di atas, maka ditentukanlah berbagai jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang atau badan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA. Hak-hak atas tanah. Hak-hak atas tanah yang dimaksud sekaligus pula menjadi sarana perlindungan hukum atas penguasaan subjek hukum terhadap tanah.

Tanah merupakan sumber daya alam yang dibutuhkan manusia dimana seiring bertambahnya populasi manusia, maka bertambah pula kebutuhan manusia akan tanah.¹ Selain itu, bertambah majunya perekonomian rakyat dan perekonomian nasional, maka meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Sehubungan dengan itu, maka UUPA memerintahkan untuk

¹ Shrily Claudia Permata, Rachmad Safa'at, dan R. Imam Rahmat Safi'i. 2018. *Implementasi Putusan Hakim Terhadap Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Volume 6 Nomor 3. Fakultas Hukum Universitas Mataram. Hal. 469.

diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum tersebut.²

Perintah untuk diselenggarakannya pendaftaran tanah tertuang dalam Pasal 19 UUPA yang menentukan bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Untuk mendukung kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 UUPA, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta

² Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Pendaftaran tanah dilaksanakan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.³ Selanjutnya, untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan, maka pemerintah memberikan sertifikat hak atas tanah.⁴ Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan 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”.

Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh pemerintah merupakan alat bukti yang kuat terhadap kepemilikan hak atas tanah. Sertifikat menjadi jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat sebagai alat bukti yang sempurna. Subjek hukum hak atas tanah akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas atas suatu bidang tanah serta keadaan dari tanah itu, misalnya luas, batas-batas, bangunan

³ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁴ Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya.⁵

Ketentuan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberikan penegasan mengenai kedudukan sertifikat hak atas tanah dimana ditentukan bahwa:

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah ini diserahkan pelaksanaannya oleh negara kepada Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menggantikan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 menentukan bahwa “BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

⁵ Syamsul Rijal. 2012. *Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*. Skripsi. Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Sya'riah dan Hukum. Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar. Hal. 5

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.⁶ Dengan demikian, maka pelaksanaan teknis pelayanan sertifikasi tanah di daerah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan. Dalam melaksanakan pelayanan sertifikasi tanah tersebut, kantor Pertanahan memiliki tanggung jawab yang cukup besar di dalamnya oleh sebab hal ini berkaitan dengan hak subjek hukum.

Dalam Pasal 54 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan ditentukan bahwa:

- (1) BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya.
- (2) Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan;
 - b. terhadap obyek putusan sedang diletakkan sita jaminan;
 - c. terhadap obyek putusan sedang menjadi obyek gugatan dalam perkara lain; dan
 - d. alasan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas suatu bidang tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan sekaligus pula perlindungan hukum atas timbulnya gugatan hukum yang terjadi di kemudian hari akibat dari adanya pihak yang merasa dirugikan akibat

⁶ Lihat Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional

terbitnya suatu sertifikat tanah. Akan tetapi, pada praktiknya seringkali ditemukan adanya kasus sertifikat ganda di mana satu bidang tanah terdaftar dalam 2 (dua) buah sertifikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Salah satu contoh kasus yang berkaitan dengan sertifikat ganda adalah sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor: 08/G/2017/PTUN.Mdo, dimana objek sengketa dalam perkara ini adalah Sertifikat Hak Milik Nomor 00647/Teratai, tertanggal 06 Maret 2014, Surat Ukur Nomor: 00214/2013, tertanggal 01 Oktober 2013, seluas 3.677 M² (meter persegi), yang terletak di Desa Teratai, Kecamatan Marisa, Kabupaten Pohuwato, yang tertulis atas nama Farida Rasyid. Sebelum terbit Sertifikat Hak Milik Nomor 00647/Teratai tersebut, sebelumnya telah terbit Sertifikat Hak Milik Nomor 12, Tanggal 1 November 1997, Surat Ukur Nomor 65/1997, tertanggal 14 Januari 1997, seluas ± 4.188 M² yang tertulis atas nama Yoni Katili sehingga Sertifikat Hak Milik Nomor 00647/Teratai tersebut dianggap merupakan sertifikat ganda.

Oleh karena Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pohuwato secara melawan hukum telah memberikan hak baru, maka pemberian hak dan penerbitan sertifikat tersebut tidak sah menurut hukum sehingga dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor: 08/G/2017/PTUN.Mdo menyatakan bahwa Sertifikat Hak Milik Nomor 00647/Teratai, Tanggal 06 Maret 2014, Surat Ukur Nomor: 00214/2013, tertanggal 01 Oktober 2013, seluas 3.677 M² (meter persegi), yang terletak

di Desa Teratai, Kecamatan Marisa, Kabupaten Pohuwato, yang tertulis atas nama Farida Rasyid adalah batal dan memerintahkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Pohuwato untuk mencabut Sertifikat Hak Milik tersebut.

Contoh kasus lainnya yang telah diputus oleh Mahkamah Agung adalah sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 156/K/TUN/2005, yakni kasus terjadi antara Tuan H. Abdul Haris, Hj. Hasnah, Hj. Maemunah, dan Hj. Hamdana dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar dengan objek perkara terhadap sebidang tanah seluas 282 meter persegi yang terletak di Kota Makassar. Atas tanah tersebut terbit 2 (dua) sertifikat, yakni Sertifikat Hak Milik Nomor 1361 Tertanggal 8 April 2002 dengan Gambar Situasi/Surat Ukur Nomor 0071/Tahun 1998 tertanggal 21 September 1998 atas nama Hamna dan Sertifikat Hak Milik Nomor 1361 tertanggal 15 Oktober 1998 dengan Gambar Situasi/Surat Ukur Nomor 0071/ Tahun 1998 tertanggal 21 September 1998. Sebenarnya Nomor Sertifikat, Gambar Situasi/Surat Ukur, dan Nama Pemilik (subjek hak) tetap sama, namun diterbitkan 2 (dua) kali dalam tahun yang berbeda, yakni Tahun 1998 dan Tahun 2002. Fakta menunjukkan bahwa para pemilik tanah tersebut di atas tidak pernah menyuruh ataupun memohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar untuk menerbitkan Sertifikat Hak Milik dan atau memberikan kuasa kepada siapapun juga maupun kepada Hamna selaku pemegang sertifikat dimaksud, sehingga dalam kasus ini para pemilik tanah merasa

dirugikan akibat munculnya sertifikat baru tanpa sepengetahuan dari mereka.

Dari putusan Mahkamah Agung Nomor 156/K/TUN/2005 tersebut juga ditemukan fakta bahwa menurut Kantor Pertanahan Kota Makassar, Sertifikat Nomor 1361 yang terbit di Tahun 2002 tersebut adalah permohonan dari Hamna. Dengan keluarnya sertifikat Hak Milik Nomor 1361 tanggal 8 April 2002 kepada Hamna tersebut telah merugikan para pihak pemilik tanah atau pemegang sertifikat yang lain, yaitu Haji Haerah, Maemunah, Hasnah, Haris, Hamdana selaku pemilik tanah sah dengan bukti Sertifikat Hak Milik Nomor 1361 tanggal 15 Oktober 1998. Karena selain sertifikat ganda tersebut yang terbit pada Tahun 2002 di atas tanah sertifikat nomor 1361 Tanggal 15 Oktober 1998 dengan memakai obyek dan subyek yang sama, hanya berbeda tanggal dan tahun pengeluarannya, oleh karena itu para pemilik hak atas tanah tersebut mengajukan keberatan atas munculnya sertifikat yang baru.

Masih banyak lagi kasus-kasus serupa mengenai sertifikat ganda yang terjadi di Indonesia. Akibat dari terbitnya sertifikat ganda menimbulkan sengketa perdata maupun administrasi di antara para pihak yang merasa memiliki hak terhadap suatu bidang tanah. Sertifikat ganda ini merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat yang menyebabkan hadirnya ketidakpastian hukum atas hak kepemilikan atas suatu bidang tanah. Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN selaku satu-satunya institusi yang diberi wewenang untuk mengurus

masalah pertanahan di Indonesia idealnya menjadi alat untuk melindungi hak kepemilikan atas suatu bidang tanah yang dipunyai oleh subjek hukum, baik orang maupun badan hukum.

Jika terdapat lebih dari satu sertifikat hak atas tanah yang terbit pada satu objek tanah, maka dipastikan bahwa terdapat cacat administrasi pada administrasi pertanahan yang berlangsung. Kesalahan yang demikian mengakibatkan kantor pertanahan memikul pertanggungjawaban hukum sebab kesalahan secara administrasi tersebut menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum terhadap hak kepemilikan tanah oleh subjek hukum pemegang hak tersebut.

Pembenahan atas sistem administrasi pertanahan dilakukan dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang mana pada Pasal 1 huruf b menugaskan Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan pembangunan sistem informasi pertanahan dan manajemen pertanahan yang meliputi penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah yang dihubungkan *e-government*, *e-commerce*, dan *e-payment*.

Tidak akuntabelnya administrasi pertanahan berakibat pada timbulnya berbagai permasalahan mengenai bukti kepemilikan hak atas tanah, seperti masalah sertifikat ganda. Tidak akuntabelnya administrasi pertanahan berdampak pada tidak transparannya administrasi pertanahan sehingga masyarakat yang membutuhkan informasi tentang suatu bidang

tanah tidak bisa mendapatkannya. Tidak adanya akuntabilitas dan transparansi dalam administrasi pertanahan juga berdampak pada permasalahan bukti kepemilikan hak atas tanah termasuk pula alas hak atas tanah yang pada akhirnya menyebabkan sengketa pertanahan muncul di dalam masyarakat.⁷

Saat ini pemerintah telah mengeluarkan kebijakan mengenai sertifikat tanah elektronik sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik. Kebijakan ini pada dasarnya dikeluarkan untuk mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat. Di samping itu, kebijakan ini juga dikeluarkan dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dengan menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik.⁸

Kebijakan sertifikat elektronik tersebut memang mendukung program SIMTANAS sebagaimana Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003. Namun demikian, kebijakan sertifikat elektronik memiliki banyak masalah, misalnya dalam hal validasinya. Dalam kaitannya dengan sertifikat ganda, bisa saja terjadi *overlapping* antara sertifikat fisik dan sertifikat elektronik apalagi dalam proses sertifikasi elektronik pemohon dapat mengajukan

⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, *et.al.* 2017. *Akuntabilitas Administrasi Pertanahan Dalam Penerbitan Sertifikat*. Jurnal Mimbar Hukum, Volume 29 Nomor 2. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. Hal. 278

⁸ Lihat Konsideran "Menimbang" huruf a Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik

dokumen-dokumen secara elektronik yang rentan akan manipulasi dan pemalsuan. Hal inilah yang masih perlu pembenahan dalam kebijakan sertifikat elektronik ini dalam kaitannya dengan pencegahan terjadinya sertifikat ganda.

Atas dasar uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji mengenai **Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Atas Terbitnya Sertifikat Ganda** untuk mengkaji dan menganalisis beban tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional akibat dari terbitnya 2 (dua) atau lebih sertifikat hak pada 1 (satu) bidang tanah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pertanggungjawaban hukum Badan Pertanahan Nasional atas terbitnya sertifikat ganda pada suatu objek tanah yang sama?
2. Bagaimanakah akibat hukum atas terbitnya sertifikat ganda dalam kaitannya dengan jaminan kepastian hukum bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pertanggungjawaban hukum Badan Pertanahan Nasional atas terbitnya sertifikat ganda pada suatu objek tanah yang sama.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis akibat hukum atas terbitnya sertifikat ganda dalam kaitannya dengan jaminan kepastian hukum bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran teoritis maupun kegunaan praktis. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum kenotariatan dan hukum pertanahan di Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat praktis berupa sumbangan pemikiran kepada pemerintah Republik Indonesia dalam melihat permasalahan penegakan hukum, khususnya terkait masalah sertifikat ganda yang banyak terjadi di dalam masyarakat.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan penulis melalui internet, penelitian tentang Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Atas Terbitnya Sertifikat Ganda, sepanjang pengetahuan penulis sudah ada beberapa judul yang serupa dengan judul ini namun memiliki

pokok permasalahan yang berbeda dengan permasalahan yang penulis angkat. Adapun judul tersebut yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Chairul Anam Abdullah, S.H, 2008, Mahasiswa Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, dengan judul tesis “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda di Kabupaten Tangerang Propinsi Banten (Studi Kasus Putusan Nomor: 108/PDT.G/1999/PN/TNG)”. Penelitian ini membahas tentang faktor-faktor apakah yang menyebabkan timbulnya sertifikat hak atas tanah ganda yang diterbitkan Kantor Pertanahan Kabupaten Tangerang dalam perkara Nomor: 108/PDT.G/1999/PN/TNG, bagaimana pertimbangan hakim dalam memutuskan sengketa sertifikat ganda di Pengadilan Nomor: 108/PDT.G/1999/PN/TNG, dan bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertifikat ganda dalam perkara Nomor: 108/PDT.G/1999/PN/TNG. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor penyebab utama timbulnya sertifikat ganda dalam kasus ini adalah keterangan palsu dari pihak yang mengatasnamakan pemilik sesungguhnya yaitu Santoso Panji untuk pembuatan sertifikat pengganti karena hilang dan pertimbangan hakim dalam memutus perkara ini lebih menitikberatkan pada asas pembuktian kepemilikan secara hukum perdata, sehingga tidak tersurat secara jelas penggunaan hukum agraria dalam penyelesaian perkara ini.

2. Margaretha Dewi Kirana, S.H, 2012, Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dengan judul tesis “Sertifikat Ganda Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 156/K/TUN/205”. Penelitian ini membahas tentang apakah yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda, bagaimana kedudukan hukum terhadap adanya 2 (dua) sertifikat ganda pada tanah yang sama, dan bagaimana penyelesaian yang dilakukan terhadap 2 (dua) sertifikat ganda pada tanah yang sama tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hal-hal yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda dalam satu bidang tanah yang sama antara lain adanya unsur kesalahan dalam penunjukan letak dan batas tanah yang salah, sertifikat dimaksud tidak dipetakan di dalam peta pendaftaran tanah, atau peta situasi dari daerah tersebut dan ketelitian, kesengajaan, serta unsur kesalahan administrasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Kedudukan hukum terhadap adanya 2 (dua) sertifikat pada tanah yang sama menyebabkan salah satu sertifikat mempunyai cacat hukum administratif dan kekuatan hukum sertifikat akan hilang. Dan penyelesaian terhadap sertifikat ganda dalam kasus ini dapat dilakukan dengan jalan musyawarah yang ditempuh oleh para pihak yaitu pemegang hak selaku penggugat dan Kantor Pertanahan selaku tergugat.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian penulis dengan judul “Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Atas Terbitnya Sertifikat Ganda” berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya karena penelitian ini lebih cenderung membahas mengenai tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional akibat diterbitkannya sertifikat ganda atas suatu objek tanah yang sama serta implikasinya terhadap jaminan kepastian hukum hak atas tanah bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah. Penelitian ini menitikberatkan pada akuntabilitas administrasi pertanahan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum pemegang hak atas tanah dan juga akan dikaitkan dengan kebijakan sertifikat elektronik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

Tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat, terlebih-lebih di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah. Mahendra menyatakan bahwa “tanah merupakan bagian dari kehormatan”, karena itu tanah bukan saja dilihat dalam hubungan ekonomis sebagai salah satu faktor produksi, tetapi lebih dari itu tanah mempunyai hubungan emosional dengan masyarakat. Tanah merupakan sesuatu yang paling berharga dan bernilai dalam kehidupan masyarakat, terlebih lagi masyarakat Indonesia yang agraris dimana sebagian besar penduduk hidup dari sektor pertanian dan umumnya tinggal di pedesaan sebagai petani dengan kegiatan bercocok tanam.⁹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu:

- a. Bumi, dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, keadaan bumi, permukaan bumi yang diberi batas, daratan.
- b. Permukaan bumi yang berbatasan yang ditempati suatu bangsa atau yang diperintah oleh suatu Negara.
- c. Bahan-bahan bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu.
- d. Dasar.¹⁰

⁹ Muhammad Ilham Arisaputra. 2015. *Reforma Agraria Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 58

¹⁰ Departemen Pendidikan Nasional. 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal. 1390

Menurut Mulyono¹¹ bahwa sesuai dengan perkembangannya kata “tanah” mencakup tiga pengertian, yakni:

- a) Tanah dalam arti tubuh tanah (*soil*) yang penekanannya terutama sebagai media tumbuhnya tanaman atau sebagai tempat tumpuan fondasi bangunan.
- b) Tanah dalam arti materi yang diangkut/dipindahkan (*material*), materi tanah biasanya digunakan untuk keperluan bangunan/konstruksi atau sebagai bahan tambang untuk material bangunan. Misalnya tanah, pasir untuk bangunan, kaolinit, semua bahan untuk semen, porselin dan keramik.
- c) Tanah dalam arti bentang tanah (*land*) yang mencakup lapisan permukaan bumi dan ruang di atasnya sebatas yang berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut.

Kemudian Imam Sudiyat¹² mengemukakan bahwa:

“Sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, dan tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan. Di dalam tanah garapan itu dari atas ke bawah berturut-turut terdapat sisiran garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam”.

Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka mengenai tanah perlu untuk diatur secara hukum. Di Indonesia, mengenai tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan istilah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sumber UUPA ini lahir dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-

¹¹ Mulyono Sadyohutomo. 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah Realita dan Tantangan*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 6

¹² Muhammad Ilham Arisaputra. *Op.Cit.* Hal. 56

besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disusun berdasarkan 4 (empat) prinsip dasar, yaitu Dasar Kenasionalan (Pasal 1 jo. Pasal 9 ayat (1) UUPA), Dasar Hak Menguasai Negara (Pasal 2 UUPA), Dasar Pengakuan Hak Ulayat (Pasal 3 UUPA), dan Dasar Pengakuan Hukum Adat Sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional (Pasal 5 UUPA).¹³

Dalam Pasal 4 ayat (1) mengatur bahwa:

”Atas dasar hak menguasai dari Negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Hak memiliki pengertian ”kewenangan”, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya). Hak (*right*) memiliki arti, yaitu hubungan hukum yang melekat sebagai pihak yang berwenang atau berkuasa untuk melakukan tindakan hukum, hal ini sejalan dengan terminology hukum kata “*right*” yang diartikan sebagai hak yang legal atau dasar untuk melakukan sesuatu tindakan secara hukum.¹⁴ Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa hak merupakan hubungan hukum antara subjek dan objek atau hubungan hukum antara subjek dengan subjek yang lain yang dilindungi hukum.¹⁵

¹³ Lihat penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁴ I.P.M. Ranuhandoko. 2000. *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 87.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo. 1991. *Mengenal Hukum*. Edisi III. Yogyakarta: Liberty (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo 1). Hal. 40.

Kemudian Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum mengandung unsur-unsur sebagai berikut:¹⁶

1. Hak itu dilekatkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak atas tanah itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari pada hak atas tanah;
2. Hak tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif;
3. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan, yang disebut sebagai isi daripada hak;
4. *Commission* atau *omission* itu menyangkut sesuatu yang disebut sebagai objek dari hak;
5. Setiap hak menurut hukum mempunyai title, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu kepada pemiliknya.

Berkaitan dengan hak atas tanah, Boedi Harsono menjelaskan bahwa:

“Hak atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah”.¹⁷

Menurut Sudikno Mertokusumo¹⁸, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu sebagai berikut:

¹⁶ Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Cetakan Keenam. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 55.

¹⁷ Boedi Harsono. 2007. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. Hal. 234.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo. 1998. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta: Karunika (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo 2). Hal. 11.

1. Wewenang Umum.
Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
2. Wewenang Khusus.
Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang tanah pada Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Menurut Urip Santoso bahwa¹⁹:

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA 1960 yang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap.
Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.
2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
Hak atas tanah ini adalah hak-hak atas tanah yang akan lahir kemudian yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Sampai saat ini, hak atas tanah ini macamnya belum ada.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara
Hak atas tanah ini sifatnya hanya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung unsur-unsur pemerasan, bersifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. adapun macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai, hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

¹⁹ Urip Santoso. 2006. *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media (selanjutnya disebut sebagai Urip Santoso 1). Hal. 88.

Lebih lanjut Urip Santoso²⁰ mengemukakan bahwa pada hak atas tanah yang bersifat tetap di atas, sebenarnya Hak membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukanlah hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Namun, untuk sekedar menyesuaikan dengan sistematika hukum adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap. Kedua hak tersebut merupakan pengejawantahan dari hak ulayat masyarakat hukum adat.

Pasal 16 ayat (1) UUPA secara umum mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat tetap. Dalam pasal ini, hak-hak atas tanah yang bersifat tetap dibagi menjadi 7 (tujuh), yaitu:

1. Hak Milik

Ketentuan mengenai hak milik secara khusus diatur dalam Pasal 20 sampai Pasal 27 UUPA. hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA.

2. Hak Guna Usaha (HGU)

Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai Pasal 34 UUPA 1960. Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam

²⁰ *Ibid.* Hal. 89.

jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.

3. Hak Guna Bangunan (HGB)

Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai Pasal 40 UUPA. Pasal 35 UUPA memberikan pengertian Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.

4. Hak Pakai

Ketentuan mengenai Hak Pakai secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai Pasal 43 UUPA. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

5. Hak Sewa

Ketentuan mengenai Hak sewa secara khusus diatur dalam Pasal 44 sampai Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA, seseorang

atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

6. Hak Membuka tanah

Ketentuan mengenai Hak Membuka Tanah diatur dalam Pasal 46 UUPA dan lebih khusus diatur dengan Peraturan Pemerintah.

7. Hak Memungut Hasil Hutan

Ketentuan mengenai Hak Memungut Hasil Hutan juga diatur dalam Pasal 46 UUPA dan lebih khusus diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selain hak-hak yang bersifat tetap, UUPA juga mengatur hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara. Hal ini diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h dan juga diatur dalam Ketentuan-Ketentuan Peralihan pada Pasal 53, yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak sewa Tanah Pertanian.

B. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementerian yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dengan unit kerjanya, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang bertugas membantu

Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.²¹

Seiring perkembangan zaman, pengaturan tentang Badan Pertanahan Nasional diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Perubahan ini sebagai tindak lanjut ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024 serta guna mendukung efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi di bidang pertanahan.²²

Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 menentukan kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang disingkat BPN sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden serta dipimpin oleh seorang kepala.

²¹ Meita Djohan Oe. 2015. *Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Dalam Pendaftaran Tanah*. Jurnal Pranata Hukum, Volume 10 Nomor 1. Program Pascasarjana Universitas Bandar Lampung. Bandar Lampung. Hal. 62

²² Lihat Konsideran "Menimbang" huruf a Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional

Kemudian dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 menentukan tugas BPN yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian fungsi BPN ditentukan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020, yakni:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengemban tugas sebagai instansi vertikal tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai Keterapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang perlu

mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu. Dalam rangka mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tersebut selanjutnya diterbitkan Keputusan Presiden 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 BPN berdasarkan Pasal 1 Keputusan Presiden 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:

- a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 1. Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 2. Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data

- penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-commerce dan e-payment;
3. Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;
 4. Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

Menurut Ali Achmad Chomzah²³ bahwa:

“Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden”.

Fungsi Badan Pertanahan Nasional melaksanakan UUPA dalam mengelola atau mengadministrasikan hak-hak atas tanah menurut UUPA. Tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah sebagai salah satu unsur organisasi pemerintah yang mengatur pertanahan di Indonesia yang merupakan bagian dari penyelenggara negara. Sebagai negara hukum hal yang paling mendasar bagi penyelenggara negara atau pemerintahan adalah asas legalitas yang artinya bahwa setiap tindakan penyelenggara negara atau pemerintahan harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁴

²³ Ali Achmad Chomzah. 2004. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya (Ali Achmad Chomzah 1). Hal. 14

²⁴ Meita Djohan Oe. *Op.Cit.* Hal. 67

Dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi BPN di daerah, maka dibentuk Kantor Wilayah BPN di tingkat provinsi dan Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota. Kantor Pertanahan dapat dibentuk lebih dari 1 (satu) Kantor Pertanahan di tiap kabupaten/kota. Tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan ditetapkan oleh Kepala BPN setelah mendapat persetujuan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara.²⁵

C. Sertifikat Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Pasal 19 UUPA merupakan dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia. Atas dasar Pasal 19 UUPA tersebut kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Jaminan kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut dijawantahkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam bentuk sertifikat hak atas tanah. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa:

²⁵ Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional

“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.”

Wantjik Saleh menjelaskan bahwa sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukurnya setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri.²⁶ Hal yang sama dijelaskan oleh Bachtiar Effendi²⁷ yang menyatakan bahwa sertifikat adalah salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa:

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

²⁶ Irawan Soerodjo. 2002. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Aekola Surabaya. Hal. 86

²⁷ Bachtiar Effendi. 1993. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni. Hal. 32.

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:²⁸

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum.
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik.
3. Tanah dikuasai secara nyata.
4. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Jika kriteria-kriteria sertifikat sebagai alat bukti hak yang kuat telah terpenuhi sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka secara pasti dan nyata, akan memberikan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat hak milik atas tanah, jika pada suatu saat nanti adanya gangguan atau gugatan dari pihak lainnya. Sehingga ketika kriteria-kriteria sertifikat sebagai alat bukti hak yang kuat telah terpenuhi, maka pemegang sertifikat hak milik atas tanah dapat mempertahankan hak kepemilikannya dengan alat pembuktian berupa sertifikat hak milik atas tanah yang subyek hukum miliki dan kuasai.²⁹

Pemilikan hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum harus dibuktikan. Pembuktian kepemilikan hak atas tanah dilakukan atau ditunjukkan dengan berbagai macam alat bukti, salah satunya melalui sertifikat tanah yang merupakan tanda bukti terkuat bagi kepemilikan hak

²⁸ Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraris: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana (selanjutnya disebut sebagai Urip Santoso 2). Hal. 319.

²⁹ Dadi Arja Kusuma, Rodliyah, dan Sahnun. 2017. *Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Sebagai Alat Bukti Hak yang Kuat*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Volume 2 Nomor 2. Fakultas Hukum Universitas Mataram. Hal. 314.

atas tanah. Dalam hal pembuktian, Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak maka pembuktiannya dilakukan dengan:³⁰

1. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Penetapan pejabat yang berwenang mengenai pemberian hak atas tanah negara dapat dikeluarkan secara individu, kolektif, maupun secara umum.
2. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan mengenai Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik di samping diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, juga diatur dalam Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pembuktian pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum di dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan. Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum untuk mencegah adanya sengketa gugatan hukum yang terjadi di kemudian hari akibat dari adanya pihak yang merasa dirugikan akibat terbitnya suatu sertifikat tanah.

³⁰ Andy Hartanto. 2009. *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*. Yogyakarta: Laksbang Mediatma. Hal. 17.

Salah satu sengketa yang timbul akibat adanya kesalahan administrasi pada Badan Pertanahan Nasional atau Kantor Pertanahan adalah adanya sertifikat ganda. Menurut Philipus M. Hadjon³¹, sertifikat ganda adalah kejadian sebidang tanah memiliki 2 (dua) sertifikat tanah yang dimiliki oleh 2 (dua) orang yang berbeda. Secara prinsip setiap bidang tanah memiliki posisi yang tunggal di belahan bumi ini. Tidak ada 2 (dua) bidang tanah yang memiliki posisi yang sama. Dengan demikian, maka setiap bidang tanah yang telah bersertifikat atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapatkan perlindungan hukum terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah tersebut.

Menurut Ali Achmad Chomzah³² bahwa:

“Sertifikat ganda atas tanah adalah sertifikat yang diterbitkan oleh BPN yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagaimana tanah milik orang lain. Apabila ditinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri, maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan”.

Menilik dari proses pembuatan dan penerbitannya, maka sudah menjadi sangat logis atau menjadi sangat mungkin untuk terbitnya suatu sertifikat hak atas tanah yang ganda, mengingat bahwa kegiatan administrasi pertanahan yang belum sempurna atau mungkin tidak akan

³¹ Philipus M. Hadjon. 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. Hal. 12.

³² Ali Achmad Chomzah. 2007. *Sertifikat dan Permasalahannya*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher (Ali Achmad Chomzah 2). Hal. 57.

bisa sempurna. Selain itu juga, kemungkinan terjadinya kelalaian dari petugas Badan Pertanahan Nasional mengingat para petugasnya juga manusia biasa yang setiap saat bisa lalai, apalagi mengingat bahwa hukum pertanahan Indonesia adalah merupakan peninggalan kolonial dimana dahulu terdapat berbagai alasan yang bermacam-macam sebagai akibat sistem hukum Belanda yang pluralistik.³³

Sertifikat ganda ada beberapa kemungkinan, misalnya objeknya sama tetapi alas haknya berbeda atau objeknya sama tetapi namanya, nomornya, dan alas haknya berbeda. Bisa juga objeknya sama dan lokasinya sama tetapi bisa sama sebagian atau bisa sama seluruhnya. Bahkan bisa terjadi keadaan hak atas tanah yang tumpang tindih, misalnya satu objek tanah mempunyai dua alas hak yang berbeda tetapi keduanya bukan sertifikat, atau yang satu sertifikat sedangkan yang lain girik, atau yang satu memiliki sertifikat sedangkan yang satu tidak punya dokumen apa-apa, tetapi yang tidak mempunyai dokumen apa-apa yang menguasai secara fisik objek tanah tersebut.³⁴

D. Administrasi Pertanahan

Menurut Rusmadi Murad, Administrasi Pertanahan adalah "Suatu usaha dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan pemerintah di bidang pertanahan dengan mengerahkan

³³ Joshua Octavianus. *Sertifikat Ganda (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 556/K/PDT/1987)*. Hal. 41. Sumber: <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/131131-T%2027452-Sertifikat%20ganda-Analisis.pdf>

³⁴ *Ibid.* Hal. 42

sumber daya untuk mencapai tujuan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku".³⁵ Nandang Alamsyah³⁶ juga memberikan uraian bahwa administrasi pertanahan merupakan suatu usaha pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan oleh *stakeholder* pertanahan. Sedangkan tertib administrasi pertanahan adalah upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang memerlukan informasi yang menyangkut tanah, terutama yang bersangkutan paut dengan pembangunan. Tertib administrasi pertanahan ditujukan untuk menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata.

Tujuan pelaksanaan administrasi pertanahan adalah untuk menjamin terlaksananya pembangunan bidang pertanahan oleh pemerintah maupun swasta, yaitu meningkatkan jaminan kepastian hukum hak atas tanah, meningkatkan kelancaran pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan daya hasil guna tanah lebih bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Untuk mewujudkan tujuan tersebut serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan, maka atas dasar Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), Presiden mengeluarkan kebijaksanaan bidang pertanahan yang dikenal dengan Catur Tertib Bidang Pertanahan

³⁵ Rusmadi Murad. 1997. *Administrasi Pertanahan: Pelaksanaannya Dalam Praktik*. Bandung: Mandar Maju. Hal. 2

³⁶ Nandang Alamsyah. 2002. *Administrasi Pertanahan*. Jakarta: Universitas Terbuka. Hal. 114

sebagaimana dimuat dalam Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 meliputi:³⁷

1. Tertib Hukum Pertanahan Diarahkan pada program (a) Meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat, (b) Melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanahan, (c) Menjatuhkan sanksi tegas terhadap pelanggaran yang terjadi, (d) Meningkatkan pengawasan dan koordinasi dalam pelaksanaan hukum agraria;
2. Tertib Administrasi Pertanahan Diarahkan pada program (a) Mempercepat proses pelayanan yang menyangkut urusan pertanahan, (b) Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan penggunaan tanah bagi kegiatan-kegiatan pembangunan, (c) Penyusunan data dan daftar pemilik tanah, tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah-tanah absente dan tanah-tanah negara, (d) Menyempurnakan daftar-daftar kegiatan baik di Kantor Agraria maupun di kantor PPAT, (e) Mengusahakan pengukuran tanah dalam rangka pensertifikatan hak atas tanah.
3. Tertib Penggunaan Tanah diarahkan pada usaha untuk (a) Menumbuhkan pengertian mengenai arti pentingnya penggunaan tanah secara berencana dan sesuai dengan kemampuan tanah, (b) Menyusun rencana penggunaan tanah baik tingkat nasional maupun tingkat daerah, (c) Menyusun petunjuk-petunjuk teknis tentang peruntukan dan penggunaan tanah, (d) Melakukan survey sebagai bahan pembuatan peta penggunaan tanah, peta kemampuan dan peta daerah-daerah kritis.

Tujuan pembangunan di bidang pertanahan adalah menciptakan kemakmuran dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pencapaian tujuan tersebut dilaksanakan dengan pengelolaan pertanahan dan pengembangan administrasi pertanahan. Untuk itu dibuatlah Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Catur Tertib Pertanahan. Masalah paling mendasar yang dihadapi bidang pertanahan adalah suatu kenyataan

³⁷ Samun Ismaya. 2013. *Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hal. 22-24

bahwa persediaan tanah selalu terbatas sedangkan kebutuhan manusia akan tanah selalu meningkat.³⁸

Diselenggarakan tertib administrasi pertanahan dalam pendaftaran tanah supaya dapat menumbuhkan ketentraman kepada pemilik yang telah memiliki sertifikasi sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan demikian, sertifikat tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Sertifikat tanah yang tumpang tindih (*overlapping*) sehingga membawa ketidakpastian hukum pemegang hak atas tanah mengakibatkan sertifikat dapat dibatalkan karena mengalami cacat hukum administrasi di dalam penerbitannya. Sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat maksudnya bahwa sertifikat tersebut akan memberikan jaminan kepastian hukum apabila tidak ada pihak lain yang merasa memiliki atas sertifikat tersebut.

Rusmadi Murad³⁹ mengemukakan bahwa tujuan pembangunan di bidang pertanahan adalah menciptakan kemakmuran dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ruang lingkup administrasi pertanahan yaitu:

1. Penatagunaan Tanah
Penatagunaan tanah adalah serangkaian kegiatan penataan, peruntukan, penggunaan dan penyelesaian tanah secara berkesinambungan dan teratur berdasarkan asas manfaat, lestari, optimal, dan serasi. Fungsi ini sejalan dengan Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA yaitu upaya yang menghendaki agar perencanaan tanah dan usaha-usaha pemeliharaan tanah meliputi usaha mempertahankan keutuhan tanah dan mencegah kerusakan.
2. Penataan Penguasaan Tanah
Fungsi penataan penguasaan tanah dilakukan seperti yang dikenal dengan fungsi *Landreform* meliputi tugas mengawasi pembatasan penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah

³⁸ *Ibid*

³⁹ Rusmadi Murad. *Op.Cit.* Hal. 3-5

untuk melaksanakan proses sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA (fungsi sosial hak atas tanah), Pasal 7 UUPA (pemilikan/penguasaan tanah dibatasi), Pasal 10 UUPA (asas bahwa setiap pemilik tanah harus menggarap/mengusahakan sendiri tanahnya) dan Pasal 17 UUPA (pemerintah menguasai tanah yang melebihi batas maksimum pemilik).

3. Pengurusan Hak Tanah

Fungsi pengurusan hak tanah adalah pelaksanaan dari Pasal 2 UUPA. Hak menguasai dari negara dan memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

4. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah

Pengukuran dan pendaftaran tanah merupakan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah. Dalam kaitan ini, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, dengan kegiatan:

- a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah.
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

E. Landasan Teori

1. Teori Tanggung Jawab Hukum

Menurut Soekidjo Notoatmojo bahwa secara hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam

melakukan suatu perbuatan.⁴⁰ Kemudian Hans Kelsen menjelaskan bahwa:⁴¹

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut “kekhilapan” (*negligence*); dan kekhilapan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari “kesalahan” (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan”.

Menurut Ridwan HR.⁴², ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. Hal ini dijelaskan sebagai berikut:

“*Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik”.

Selanjutnya Hans Kelsen membagi pertanggungjawaban menjadi 4 (empat) yaitu:⁴³

⁴⁰ Soekidjo Notoatmojo. 2010. *Etika dan Hukum Kesehatan*. Jakarta: Rineka Cipta. Hal. 45.

⁴¹ Hans Kelsen. 2007. *General Theory Of law and State* (Teori Umum Hukum dan Negara). Alih Bahasa oleh Somardi. Jakarta: BEE Media Indonesia (selanjutnya disebut Hans Kelsen 1). Hal. 83.

⁴² Ridwan H.R. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal. 335-337.

⁴³ Hans Kelsen. 2006. *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nuansa dan Nusamedia (selanjutnya disebut Hans Kelsen 2). Hal. 140

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri.
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian.
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Menurut teori tradisional, terdapat 2 (dua) macam pertanggungjawaban yang dibedakan atas pertanggungjawaban atas kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*). Pertanggungjawaban atas kesalahan (*based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya pada Pasal 1365, Pasal 1366, dan Pasal 1367, prinsip ini dipegang teguh. Prinsip ini menyatakan seseorang baru dapat dimintakan untuk bertanggung jawab secara hukum apabila terdapat unsur kesalahan yang dilakukannya.⁴⁴

Pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*) adalah suatu tanggung jawab hukum yang dibebankan kepada pelaku perbuatan melawan hukum tanpa melihat apakah yang bersangkutan dalam melakukan perbuatannya itu mempunyai unsur kesalahan atau

⁴⁴ Jimmly Asshidiqie dan Ali Safaat. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 61

tidak. Dalam hal ini pelakunya dapat dimintai tanggung jawab secara hukum, meskipun dalam perbuatannya itu pelaku tidak melakukannya dengan sengaja dan tidak pula mengandung unsur kelalaian, kurang hati-hati, dan ketidakpatutan. Tanggung jawab mutlak sering juga disebut dengan tanggung jawab tanpa kesalahan.

Mengenai pertanggungjawaban pejabat, menurut Kranenburg dan Vegtig ada 2 (dua) teori yang melandasinya, yaitu:⁴⁵

1. Teori *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang akibat dari perbuatannya menimbulkan kerugian. Di dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan kepada manusia selaku pribadi.
2. Teori *fautes de service*, yaitu teori yang mengatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini, tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat dan/atau kesalahan ringan. Berat atau ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan satu dari 3 (tiga) tujuan hukum. Dua tujuan hukum lainnya adalah kemanfaatan dan keadilan. Idealnya dalam setiap penegakan hukum, seyogyanya senantiasa mempertimbangkan tiga tujuan hukum sebagaimana yang ditulis oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul "*einführung in die rechtswissenschaften*". Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum

⁴⁵ Ridwan HR. *Op.Cit.* Hal. 205

terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).⁴⁶

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁴⁷

Utrecht menjelaskan bahwa:⁴⁸

“Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Dan yang kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu”.

⁴⁶ Satjipto Rahardjo. *Op.Cit.* Hal. 45

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana. Hal.158.

⁴⁸ Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Hal. 23.

Kepastian dalam atau dari hukum akan tercapai jika hukum itu berdasarkan pada undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan. Undang-undang tersebut tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlainan. Selain itu disebutkan bahwa kepastian mempunyai arti bahwa dalam hal konkret kedua pihak berselisih dapat menentukan kedudukan mereka. Tugas hukum menjamin kepastian dalam hubungan-hubungan yang terdapat dalam pergaulan kemasyarakatan.

Sudikno Mertokusumo⁴⁹ mengatakan bahwa:

“Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan. Dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur, yakni *pertama*, kepastian hukum (*rechtssicherheit*) yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. *Kedua*, kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat. *Ketiga*, keadilan (*gerechtigheit*), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan”.

Lebih lanjut Sudikno⁵⁰ menjelaskan bahwa:

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo 1. *Op.Cit.* Hal. 160-161.

⁵⁰ Asikin Zainal. 2012. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. Hal. 13.

“Kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati”.

Kepastian hukum menjadi ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dalam tata kehidupan bermasyarakat berkaitan serta dengan kepastian dalam hukum.

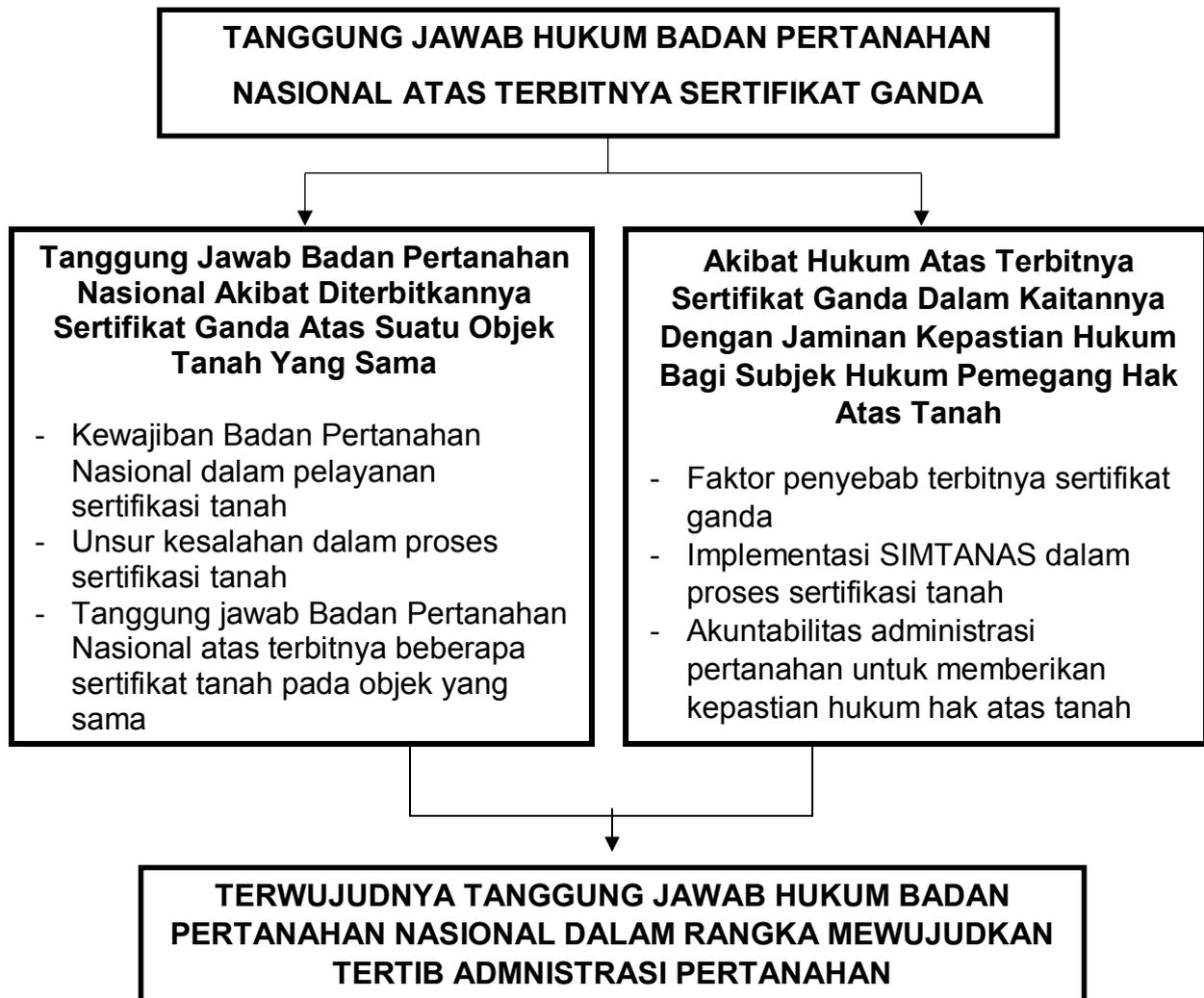
F. Kerangka Pikir

Penelitian ini akan mengkaji mengenai Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Atas Terbitnya Sertifikat Ganda dengan mengangkat 2 (dua) permasalahan atau isu hukum sebagai variabelnya, yakni tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional akibat diterbitkannya sertifikat ganda atas suatu objek tanah yang sama dan implikasi hukum terbitnya sertifikat ganda terhadap jaminan kepastian hukum hak atas tanah bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah.

Pada variabel pertama, yakni Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Akibat Diterbitkannya Sertifikat Ganda Atas Suatu Objek Tanah Yang Sama akan dibahas dan diuraikan mengenai kewajiban Kantor Pertanahan dalam pelayanan sertifikasi tanah, unsur kesalahan dalam proses sertifikasi tanah, serta tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional atas terbitnya beberapa sertifikat tanah pada objek yang sama. Sedangkan pada variabel kedua, yakni implikasi hukum terbitnya sertifikat ganda terhadap jaminan kepastian hukum hak atas tanah bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah akan diuraikan mengenai faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda, implementasi SIMTANAS dalam proses sertifikasi tanah, dan akuntabilitas administrasi pertanahan untuk memberikan kepastian hukum hak atas tanah.

Dari kajian ini diharapkan dapat menghasilkan suatu analisa mengenai perwujudan tertib administrasi pertanahan yang akuntabel yang memberikan kepastian hukum hak atas tanah. Adapun kerangka pikir ini dapat disajikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Tanggung jawab adalah kewajiban untuk melakukan sesuatu atau berperilaku menurut cara tertentu yang tidak menyimpang dari peraturan yang ada.
2. Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non-kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan

tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Sertifikat adalah tanda atau surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau suatu kejadian.
4. Sertifikat ganda adalah suatu kondisi sebidang tanah memiliki dua sertifikat dan masing-masing sertifikat dimiliki oleh dua orang yang berbeda,
5. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakan tanah sesuai peruntukannya.
6. Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.
7. Pembatalan sertifikat adalah pembatalan suatu hak atas tanah karena penerima hak tidak memenuhi syarat yang ditetapkan dalam keputusan pemberian hak atau terdapat kekeliruan dalam surat keputusan pemberian hak yang bersangkutan.
8. Akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum.

9. Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban pertanggungjawaban seseorang (pejabat atau pelaksana) atau suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak.
10. Administrasi pertanahan adalah suatu usaha pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan oleh *stakeholder* pertanahan