

**PERTANGGUNGJAWABAN
ADMINISTRASI BADAN
PERTANAHAN NASIONAL ATAS
SERTIFIKAT GANDA (STUDI
PUTUSAN NOMOR 536K/TUN/2017)¹
Oleh : Kevin Christian Kindangen
Cobi Elisabeth Montesori Mamahit
Frits Marannu Dapu**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban administrasi Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan sertifikat ganda berdasarkan Putusan Nomor 536K/TUN/2017 dan untuk mengetahui akibat hukum yang dapat ditimbulkan akibat dari penerbitan sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional. Hasil Penelitian menunjukkan praktik administrasi Badan pertanahan Nasional belum memadai yakni terjadi penerbitan sertifikat baru tanpa pembatalan sertifikat lama, sehingga sertifikat cacat dibatalkan oleh pengadilan, mengakibatkan ketidakpastian dan kerugian bagi pihak yang berhak. Faktor penyebab mencakup kelalaian administratif, verifikasi yang lemah, dan koordinasi antar lembaga. Badan Pertanahan Nasional memiliki tanggung jawab administrasi yang menuntut pembatalan administratif yang cepat, pemulihan hak atau kompensasi bagi korban, dan perbaikan sistem pendaftaran.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara Konstitusional Negara kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Hukum menurut Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945;² tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi kehidupan manusia dan meliputi permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air serta ruang di atas dan di dalam tubuh bumi.

Sebagai tindak lanjut norma konstitusional tersebut, Negara menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA)³ dan selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum dan sebagai dasar penerbitan sertifikat.⁴

Sertifikat dipahami sebagai “surat tanda bukti hak” yang menjadi alat bukti kuat atas hak atas tanah dan menjadi pegangan bagi pemegangnya;⁵ melalui pendaftaran tanah diterbitkan surat-surat tanda bukti hak berupa sertifikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁶ Contoh kasus agraria terjadi ketika masyarakat mengajukan keluhan kepada Badan Pertanahan Nasional. Dalam hal ini, sertifikat yang diterbitkan oleh kantor Badan Pertanahan Nasional mengalami cacat pada status kepemilikan, di mana terdapat lebih dari satu pihak yang memiliki kewenangan atau tumpang tindih hak atas suatu bidang tanah, baik sebagian maupun keseluruhan, dengan masing-masing pihak memiliki dokumen bukti yang sama berupa sertifikat. Peristiwa tersebut dapat diidentifikasi sebagai penerbitan sertifikat ganda, di mana sebidang tanah memiliki lebih dari satu sertifikat.⁷

Faktor penyebab sertifikat ganda yang tercatat meliputi antara lain: ketidaktelitian atau kelalaian pejabat/petugas Badan Pertanahan

¹ Artikel skripsi

² Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1980), hlm.11

³ Elsa Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia, 2012), hlm. 2

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵ Lihat Pasal 1 butir 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

⁶ Lihat Pasal 19 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Pokok Agraria

⁷ Soni Harsono, Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, Yogyakarta : Seminar nasional , 1992, hlm. 6.

Nasional, ketidaksinkronan data dari kelurahan/desa, serta tindakan pemalsuan atau pendaftaran ulang oleh pihak-pihak yang berkepentingan; akibatnya, pembuktian hak menjadi tidak pasti dan menimbulkan kerugian.

(*das sollen*) menurut kerangka hukum adalah bahwa Badan Pertanahan Nasional seharusnya melaksanakan setiap tahapan pendaftaran tanah secara cermat dan transparan, mulai dari pemeriksaan buku tanah, pengukuran, pengecekan batas, hingga konfirmasi kepada pemegang hak dan pihak berbatasan. Apabila terjadi penerbitan sertifikat ganda, Badan Pertanahan Nasional harus segera melaksanakan investigasi internal, membatalkan sertifikat cacat hukum secara administratif tanpa menunggu putusan pengadilan, serta memberikan pemulihian hak atau kompensasi kepada pihak yang dirugikan. Sistem pencegahan yang ideal mencakup digitalisasi data pertanahan, sinkronisasi informasi antarwilayah, dan pengawasan berkala untuk meminimalkan risiko terbitnya sertifikat ganda.

(*das sein*) dalam praktiknya terbukti bahwa sistem ini belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan asas kepastian hukum. Masih banyak terjadi kasus sertifikat ganda, yakni diterbitkannya dua sertifikat atau lebih atas satu bidang tanah yang sama. Fenomena ini dapat timbul akibat kelalaian administrasi, kurangnya verifikasi data fisik dan yuridis, atau lemahnya koordinasi antarunit di lingkungan BPN. Salah satu contohnya adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 536K/TUN/2017, yang menunjukkan bahwa Badan Pertanahan Nasional terbukti menerbitkan sertifikat baru tanpa membatalkan sertifikat lama yang masih berlaku atau sah. Perbuatan tersebut melanggar asas kecermatan dan kepastian hukum dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) serta ketentuan Pasal 3 dan Pasal 17–19 PP No.

24 Tahun 1997. Akibatnya, sertifikat yang cacat hukum tersebut dibatalkan melalui putusan pengadilan, dan pihak yang dirugikan mengalami ketidakpastian serta kerugian.

Kasus konkret yang menjadi fokus penelitian adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 536K/TUN/2017. Putusan ini menegaskan bahwa tindakan administrasi Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan sertifikat baru dapat dibatalkan karena tidak memenuhi asas kecermatan dan kepastian hukum sehingga menimbulkan kerugian bagi pemegang hak sebelumnya. Dengan latar belakang tersebut, penulis menguraikan permasalahan ini sebagai pokok bahasan dalam penulisan kajian ilmiah berjudul "**Pertanggungjawaban Administrasi Badan Pertanahan Nasional atas Sertifikat Ganda (Studi Putusan Nomor 536K/TUN/2017)**".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang Penulis uraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah yang menjadi pokok perhatian Penulis untuk dibahas secara komprehensif dalam skripsi ini yaitu:

1. Bagaimana bentuk pertanggungjawaban administrasi Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan sertifikat ganda pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 536K/TUN/2017?
2. Apa akibat hukum dari penerbitan sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan kajian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)⁸ dan pendekatan kasus (*case*

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017) Hlm. 137

approach)⁹, serta analisis kualitatif terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk menelaah hirarki peraturan dan putusan pengadilan terkait.¹⁰ Metode pengolahan data menggunakan pembahasan Deduktif dan Induktif.

PEMBAHASAN

A. Pertanggungjawaban Administrasi Badan Pertanahan Nasional Atas Sertifikat Ganda Pada (Putusan Mahkamah Agung Nomor 536K/TUN/2017)

Salah satu isu yang dapat memicu sengketa di sektor pertanahan adalah munculnya sertifikat dengan kepemilikan ganda. Masalah sertifikat kepemilikan ganda ini belum teratasi dan terus muncul secara berkala.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan munculnya sertifikat ganda, yaitu:¹¹

- a) Pada waktu pengukuran lapangan atau penelitian, sengaja atau tidak sengaja memperlihatkan letak dan batas-batas tanah yang salah.
- b) Adanya surat bukti atau pengakuan hak yang kemudian terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi.
- c) Untuk wilayah yang bersangkutan peta pendaftaran tanah belum tersedia.
- d) Beberapa sertifikat tanah juga dapat diterbitkan untuk tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa warisan, di mana pemilik sebelum meninggal dunia, menjual properti tersebut kepada pihak ketiga tanpa sepengetahuan anak-anaknya, dan sertifikat tersebut diterbitkan atas nama pembeli. Selanjutnya, para ahli waris mengajukan permohonan

sertifikat tanah yang sama, sehingga terjadi duplikasi sertifikat, karena sertifikat sebelumnya belum dipetakan.

- e) Terjadinya sertifikat ganda merupakan salah satu akibat dari penerbitan sertifikat hak atas tanah yang tumpang tindih, yang disebut cacat hukum administrasi.

Badan Pertanahan dikategorikan sebagai Badan Publik. Oleh karena itu, Badan Pertanahan Nasional seharusnya menyediakan data secara transparan sesuai dengan ketentuan, terutama terkait data publik, termasuk verifikasi data tanah yang telah terdaftar. Hal ini disebabkan oleh ketidakakuratan pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah, serta masih adanya individu yang berupaya memperoleh keuntungan pribadi dengan bertindak menyimpang dari tugas dan tanggung jawabnya.

Resolusi sengketa pertanahan tidak hanya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, tetapi juga dapat diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Di Peradilan Umum, fokus utama terletak pada aspek perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, sedangkan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) menyelesaikan sengketa pertanahan yang berkaitan dengan keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau pejabat daerah lainnya terkait tanah.

Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung atas segala permasalahan pertanahan yang berkaitan dengan pemberian hak dan penerbitan sertifikat tanah. Setiap tindakan pemerintah yang melibatkan maladministrasi yang merugikan warga negara akan dimintai pertanggungjawaban dan pertanggungjawaban oleh orang yang

⁹ Peter Mahmud Marzuki. 2009. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media

¹⁰ Irawansyah, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020) Hlm. 116

¹¹ Iwan Permadi, Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, Malang, hlm. 458

melakukan maladministrasi tersebut. Lebih lanjut, pemerintah daerah akan meminta pertanggungjawaban pidana apabila ditemukan unsur pidana dalam tindakan pemerintah tersebut.¹²

Badan Pertanahan Nasional juga mempunyai mekanisme khusus dalam penanganan dan penyelesaian perkara atau penyelesaian perkara, termasuk dalam hal penjaminan sertifikat ganda, yaitu:¹³

1. Sengketa tanah umumnya dilaporkan kepada Badan Pertanahan Nasional melalui pengaduan.;
2. Pengaduan ditangani dengan mengidentifikasi permasalahan. Verifikasi apakah elemen permasalahan termasuk dalam kewenangan Badan Pertanahan Nasional atau tidak;
3. Apabila memiliki kewenangan, Badan Pertanahan Nasional akan menyelidiki permasalahan untuk membuktikan kebenaran pengaduan dan menentukan apakah pengaduan tersebut layak untuk diproses lebih lanjut.
4. Apabila hasil penelitian memerlukan tindak lanjut melalui pemeriksaan data fisik administrasi dan yuridis, kepala kantor dapat mengambil langkah pencegahan terhadap mutasi. (*status quo*);
5. Jika permasalahannya bersifat strategis, diperlukan beberapa unit kerja. Jika permasalahannya bersifat politik, sosial, atau ekonomi, tim akan melibatkan lembaga-lembaga seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kementerian Dalam Negeri, dan pemerintah daerah terkait.;

¹² Sufriadi, "Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia," Jurnal Yuridis, Vol. 1, No.1, Juni 2014, hlm. 68

¹³ *Ibid*, hlm. 167

6. Tim akan menyusun laporan penelitian untuk digunakan sebagai rekomendasi penyelesaian masalah. Jenis tanggung jawab yang dapat dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional:¹⁴

1. Tanggung Jawab Hukum Terkait Gugatan di Pengadilan: Pihak yang mengajukan gugatan di pengadilan atas bidang tanah yang sama, yaitu dua sertifikat tanah yang tumpang tindih (*overlapping*), menimbulkan ketidakpastian hukum, pemegang hak atas tanah mengalami cacat administratif dalam penerbitannya. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, dan untuk menjamin kepastian hukum tersebut, pendaftaran tanah dijamin.
2. Tanggung Jawab Administrasi atas Pembayaran Sertifikat Keputusan Badan Pertanahan Nasional untuk memberikan sertifikat atau hak atas tanah merupakan tindakan administrasi yang berhubungan langsung dengan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya. Asas hukum Hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberi kesempatan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan. Timbulnya penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara adalah penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dengan penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara harus selalu mempunyai hubungan sebab akibat, tanpa penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara, mustahil suatu perjanjian Tata Usaha Negara dapat terjadi. Pemilik tanah atau orang-orang yang terkait dalam satu penguasaan tanah dapat mengajukan permohonan izin dan

¹⁴ Angelia Inggrid Lumenta, Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terhadap Tumpang Tindih Kepemilikan Tanah, Lex Et Societas Vol. VI/No. 7/Sept/2018, Manado, hlm 65

pencabutan sertifikat tanah. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum tata usaha dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Hukum administrasi menyatakan bahwa pelanggaran AAUPB oleh pejabat publik menimbulkan tanggung jawab administratif, yang berarti mereka harus membuat keputusan yang lebih baik atau menghadapi sanksi. Mahkamah Agung (MA) memutuskan dalam Putusan 536K/TUN/2017 bahwa penerbitan dua sertifikat oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Bandung "di luar kewenangannya" dan "tidak mematuhi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik." Akibatnya, putusan tersebut dinyatakan tidak sah secara hukum. Oleh karena itu, SK tersebut harus dicabut oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Pasal 53 Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) melarang tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, penggugat dalam perkara tumpang tindih sertifikat meminta Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung untuk membatalkan ketetapan dan mencabut sertifikat tersebut, sebagaimana tercantum dalam petitem gugatan Putusan 536K/TUN/2017: "Oleh karena Ketetapan Tergugat Tidak Sah, maka Tergugat secara hukum wajib mencabut Ketetapan atas Objek Gugatan a quo yang telah dikeluarkannya."¹⁵ SHM No.1490/Ancol tahun 1986 diterbitkan lebih awal dan memiliki dasar hukum yang sah dibandingkan dengan SHM No.4298/Ancol tahun 2015.

(das sein) Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bandung berdasarkan fakta putusan tersebut tidak melaksanakan kewajibannya secara cermat dan menyeluruh, sehingga mengakibatkan

terbitnya sertifikat yang tumpang tindih. Tindakan ini jelas melanggar asas kecermatan (*zorgvuldigheid beginsel*) yang merupakan bagian dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa "Jika pada waktu yang telah ditentukan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau para pemegang hak atas tanah yang berbatasan tidak hadir setelah dilakukan pemanggilan, pengukuran bidang tanahnya, untuk sementara dilakukan sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)"¹⁶

Putusan Mahkamah Agung nomor 536K/TUN/2017 Badan Pertanahan Nasional juga tidak mengundang pemilik tanah di sekitarnya untuk proses pengukuran. Dalam konteks penerbitan sertifikat, Badan Pertanahan Nasional (BPN) harus mempertimbangkan semua fakta dan pihak yang terlibat agar tidak terjadi sengketa. Kepala Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab atas sertifikat yang diterbitkan, karena kewenangan penerbitan sertifikat berada di tangan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 536K/TUN/2017, Badan Pertanahan Nasional (BPN) menerbitkan Sertifikat Hak Milik Tanah No. 4298/Ancol atas nama R. Uswatun Hasanah, dengan luas 3.550 m². Ternyata sertifikat tersebut diterbitkan di atas sebidang tanah yang sudah bersertifikat, yaitu Sertifikat Hak Milik Tanah No. 1490/Ancol dengan luas 6.580 m² atas nama Hj. Sutiah. Pernyataan ini menunjukkan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak melakukan verifikasi data tanah secara cermat dan menyeluruh, tidak mengikutsertakan pemilik tanah terdaftar yang secara langsung terdampak dalam proses pengukuran atau verifikasi, serta melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB),

¹⁵ Putusan Mahkamah Agung Nomor 536 K/TUN/2017

¹⁶ Pasal 19 ayat 2 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penetapan batas bidang-bidang tanah

khususnya asas kecermatan, ketelitian, dan kepastian hukum. Akibatnya, Mahkamah Agung menyatakan bahwa sertifikat yang diterbitkan tidak sah menurut hukum, Badan Pertanahan Nasional (BPN) harus mencabut sertifikat tersebut, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dinyatakan telah melakukan tindakan administratif yang melanggar hukum dan merugikan hak orang lain.

(*das sollen*) Badan Pertanahan Nasional seharusnya menerapkan prosedur verifikasi yang ketat, melakukan pemulihan hak kepada pihak yang dirugikan misalnya pengeluaran sertifikat pengganti atau pembetulan buku tanah serta bertanggung jawab sebelum menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Badan Pertanahan Nasional juga harus mengoordinasikan dan memeriksa silang data tanah yang terdaftar dan memastikan bahwa setiap keputusan administratif yang dibuat tidak melanggar hak hukum orang lain yang telah memiliki tanah tersebut. Selanjutnya, sanksi administrasi diberikan pada pejabat yang lalai.

B. Akibat Hukum Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem pendaftaran negatif yang bertendensi positif, artinya sertifikat bukan merupakan alat bukti yang mutlak dan tidak dapat digugat, akan tetapi merupakan alat bukti yang kuat. Selama sertifikat terdaftar belum terbukti palsu, baik data fisik maupun data hukum dalam sertifikat harus diterima sebagai kebenaran. Hal ini berlaku dalam perkara hukum sehari-hari maupun dalam sengketa pengadilan.

Sertifikat hak atas tanah adalah dokumen yang berfungsi sebagai bukti kepemilikan tanah dan bangunan, yang memungkinkan pemiliknya untuk mengelola tanah dan bangunan yang

terletak di atasnya. Sertifikat hak atas tanah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) setelah melalui sejumlah prosedur, dengan penerbitan dan penandatanganan dilakukan oleh BPN. Seiring berjalannya waktu, teridentifikasi beberapa pemegang hak atas tanah pada satu objek tanah yang sama (*overlapping/tumpang tindih*), yang menyebabkan masyarakat seperti pemegang buku tanah mengalami ketakutan akan adanya hak atas tanah lain untuk mengklaim objek tanah tersebut.

Tumpang tindih (*Overlapping*) adalah situasi di mana dua atau lebih sertifikat mencakup satu objek tanah, di mana sebagian atau seluruh objek tanah termasuk dalam sertifikat lainnya. *Overlapping* terbagi menjadi dua kategori: sebagian dan seluruhnya.¹⁷

Tumpang tindih kepemilikan, atau istilah yang digunakan penulis sebagai sertifikat ganda, mengakibatkan ketidakpastian hukum dan kurangnya perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang bersangkutan. Akibatnya, perselisihan mengenai tanah pun tidak dapat dihindari. Akibat hukum dari adanya dua buku tanah/sertifikat pada objek tanah yang sama mengakibatkan tumpang tindih penguasaan tanah, di mana masing-masing pihak mengklaim kepemilikan atas tanah tersebut. Pemegang fisik objek tanah tidak dapat menjual atau mengelola tanah secara optimal akibat adanya buku tanah atau sertifikat lain yang terkait dengan objek tanah tersebut.

Sebagaimana dalam putusan tingkat pertama yaitu Putusan Nomor 103/G/2016/PTUN-BDG, sengketa tersebut pertama kali diajukan ke pengadilan oleh Hajjah Sutiah, Haji Ishak Adipura, Hajjah Pia Supinah, Hajjah Titi Sutidjah, Hajjah Tini Suparti, Haji Tatang Sutadji Jusup yang selanjutnya disebut (Penggugat), sesuai dengan gugatan yang diajukan pada tanggal 14 Maret 2017 yang

¹⁷ Iwan Permadi, Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda

dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, Malang, hlm. 461.

terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung dengan Nomor Register 103/G/2016/PTUN-BDG, menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandung (Tergugat I), R. Uswatun Hasanah (Tergugat II Intervensi).

Hajah Sutiah (penggugat) mengklaim dalam gugatannya bahwa ia adalah pemilik sah sebidang tanah seluas 6.580 meter persegi (6.580 meter persegi) di Blok Mengger, Kelurahan Ancol, Kecamatan Regol, Kota Bandung, Jawa Barat, sebagaimana tercantum dalam Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 1490/Ancol. Obyek tanah tersebut diberikan kepada penggugat sebagai warisan dari almarhum Dra. Salamah Adipura, pemilik asli tanah tersebut.

Para Penggugat telah aktif menggunakan dan mengelola objek perlindungan berupa sebidang tanah seluas 6.580m² dengan Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 1490/Ancol tersebut sejak tahun 1985 hingga saat gugatan diajukan. Penggugat menggunakan tanah untuk bertani atau bercocok tanam dan juga membayar pajak atas tanah tersebut, yang merupakan cara untuk menunjukkan bahwa mereka memiliki dan menggunakannya secara sah dan terus menerus. Jadi, baik secara fakta (*de facto*) maupun hukum (*de jure*), tidak ada orang lain yang memiliki tanah tersebut kecuali penggugat.

Tanpa sepengertahan penggugat, tanah tersebut diambil alih secara diam-diam dan diajukan permohonan sertifikat hak milik baru atas nama Ny. Jalan. H. Djubaedah (Tergugat Intervensi II), yang merupakan ahli waris almarhum R. Hj. Djubaedah, putri R. Tjetje Moestofa Ardikusumah, dengan bantuan Tergugat I dari Kantor Pertanahan Kota Bandung. Perbuatan Tergugat yang secara diam-diam mengajukan permohonan perubahan nama dalam sertifikat kepada Kantor Pertanahan Nasional Kota Bandung dengan memberikan keterangan dan/atau keadaan yang tidak benar serta mengarang alasan perubahan juga merupakan perbuatan melawan hukum.

Demi menguasai tanah milik Penggugat, Para Tergugat secara diam-diam dan tanpa izin Penggugat serta melanggar hukum dan dengan sikap arogan menghilangkan hak milik Penggugat atas tanah seluas 6.580 m² (enam ribu lima ratus delapan puluh meter persegi) yang terdaftar atas nama Ny. Rd. H. Djubaedah (Tergugat II Intervensi), tindakan ini dilakukan oleh oknum BPN Kota Bandung tanpa bukti yang sah menurut hukum, sebagaimana dilakukan oleh (Tergugat I dan/atau Tergugat II) melalui BPN Kota Bandung (Tergugat I).

Akibat tindakan Tergugat I, dan Tergugat II yang telah melakukan transaksi dengan informasi dan pernyataan yang tidak benar, dengan cara mengklaim kepemilikan milik Penggugat tanpa izin Penggugat. Akibat tersebut menyebabkan Penggugat menderita kerugian signifikan akibat tindakan Para Tergugat yang berupaya menguasai objek sengketa milik Penggugat.

Uswatun Hasanah bertindak sebagai Tergugat II Intervensi dan Pemohon I Kasasi dalam proses hukum tersebut. Berdasarkan Putusan Pengadilan Agama Bandung No.546/Pdt.G/2012/PA.Bdg, beliau ditetapkan sebagai ahli waris R. Hj. Djubaedah. Namun, dalam proses penerbitan sertifikat, terbukti bahwa petugas pertanahan tidak melakukan penilaian yang cermat dan tidak melibatkan Penggugat sebagai pemegang sertifikat sebelumnya.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya. PTUN menyatakan Sertifikat Hak Milik Tanah No. 4298/Ancol tidak sah dan meminta Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandung untuk mencabutnya. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta kemudian menguatkan putusan tersebut. Dalam bandingnya, Mahkamah Agung Republik Indonesia menegaskan kembali bahwa penerbitan sertifikat oleh pejabat pertanahan tersebut tidak sah dan tidak

sesuai dengan asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik, serta melanggar peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam putusan sebelumnya. Mahkamah Agung menolak banding tersebut, dan putusan PTUN dikuatkan.

(*das sein*) Kronologi di atas menunjukkan bahwa Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagai pejabat tata usaha negara telah melakukan kelalaian administratif dengan menerbitkan sertifikat rangkap tanpa melakukan pemeriksaan yang menyeluruh. Tergugat I yang memiliki sertifikat gabungan yang sudah diproses oleh Tergugat I, dapat saja berdalih dengan alasan lain akibat kesalahan administratif dan/atau kesalahan prosedur, sehingga perbuatan Tergugat I juga dapat dikatakan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Kantor Pertanahan Kota Bandung mengalami kerugian hukum. Hal ini menjadi dasar pertanggungjawaban administratif berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik.

Mahkamah Agung dalam perkara ini menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki dasar hukum yang sah untuk menerbitkan sertifikat atas tanah yang telah disertifikasi sebelumnya tanpa terlebih dahulu membatalkan hak yang telah diberikan. Oleh karena itu, tindakan tersebut merupakan tindakan administrasi yang tidak memenuhi syarat hukum dan mengakibatkan pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) SHM No. 4298/Ancol.

Mahkamah Agung menilai putusan tersebut memenuhi syarat keabsahan untuk diuji di PTUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009, karena putusan tersebut bersifat konkret, individual, dan final. Mahkamah Agung juga menilai putusan tersebut memiliki akibat hukum bagi para pihak yang berkepentingan. Keputusan administrasi berupa sertifikat hak milik tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, dan dianggap seolah-olah tidak

pernah diterbitkan (*void ab initio*).

(*das sollen*) setiap penerbitan sertifikat ganda seharusnya segera diikuti dengan tindakan hukum untuk membatalkan sertifikat yang cacat, mengembalikan hak kepada pemilik yang sah, dan memulihkan kepastian hukum. Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya memiliki sistem pencegahan yang ketat, termasuk digitalisasi dan sinkronisasi pencatatan tanah, verifikasi lapangan secara berkala, dan mekanisme mediasi yang cepat untuk menyelesaikan perselisihan sebelum dibawa ke pengadilan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bentuk pertanggungjawaban administratif Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap penerbitan sertifikat ganda mencerminkan adanya kelalaian dalam proses administrasi pertanahan, khususnya dalam verifikasi data fisik dan yuridis. Sertifikat Hak Milik No. 4298/Ancol diterbitkan di atas tanah yang telah memiliki Sertifikat Hak Milik No. 1490/Ancol, tanpa adanya pencabutan atau pembatalan terlebih dahulu, serta tanpa melibatkan pemegang hak sebelumnya. Responsibilitas administratif BPN dalam konteks ini bersifat institusional, karena tindakan tersebut mengakibatkan kerugian hukum dan ketidakpastian hak atas tanah bagi pemilik yang sah. Mahkamah Agung memutuskan bahwa tindakan BPN tidak sah secara hukum, sehingga sertifikat yang diterbitkan harus dibatalkan dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum (*void ab initio*). Selain itu, pejabat yang terlibat dikenai sanksi administratif dan/atau perdata apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk Pasal 68 ayat (3) Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 dan Pasal 53 UU PTUN. Pertanggungjawaban administrasi

- BPN mencakup kewajiban untuk membatalkan keputusan yang cacat hukum, memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang dirugikan, serta memperbaiki tata kelola administrasi pertanahan agar tidak terjadi lagi kasus serupa.
2. Penerbitan sertifikat ganda yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional merupakan bentuk kelalaian administrasi yang bertentangan dengan prinsip kehati-hatian dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kepastian hukum, perlindungan terhadap hak-hak warga negara, dan profesionalitas aparatur negara. Akibat hukum dari tindakan tersebut adalah batalnya sertifikat baru yang diterbitkan, karena dianggap tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, serta menimbulkan kerugian hukum dan materiil bagi pihak yang dirugikan. Badan Pertanahan Nasional khususnya Kantor Pertanahan sebagai pejabat tata usaha negara, dapat dimintai pertanggungjawaban administrasi atas tindakan melawan hukum yang dilakukan, sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan Pasal 1365 KUHPerdata. Akibat hukum dari penerbitan sertifikat ganda mencakup pembatalan sertifikat yang cacat hukum, pengembalian hak kepada pemilik sah, serta potensi gugatan ganti rugi dan sanksi administrasi terhadap pejabat atau institusi yang melakukan kelalaian. Hal ini memperkuat prinsip bahwa setiap keputusan administrasi publik harus didasarkan pada asas legalitas, kehati-hatian, dan perlindungan hak atas tanah secara adil dan transparan.
- terhadap data yuridis dan fisik secara akurat dan melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan, serta memberikan pendidikan hukum, administrasi negara, kode etik, dan pelatihan teknis secara berkala bagi seluruh pegawai. Hal ini penting untuk mencegah terbitnya sertifikat ganda yang dapat menimbulkan sengketa hukum, serta sebagai bentuk komitmen terhadap tata kelola pertanahan yang baik, transparan, dan berkeadilan.
2. Kepada masyarakat dan pemilik tanah untuk melakukan pendaftaran tanah secara sah, menyimpan dokumen tanah dengan baik, dan menghindari transaksi tanah secara informal tanpa pengawasan PPAT, guna mencegah terjadinya sertifikat ganda akibat kelalaian dalam menjaga dokumen atau mendaftarkan kepemilikan secara resmi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Adji, O. S. *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta, 1980.

Irwansyah, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta, 2020.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, 2017.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta, 2009.

Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Seminar Nasional, Yogyakarta, 1992.

Syarief, E, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta, Kepustakaan Popular Gramedia, 2012.

Peraturan Perundangan:

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

B. Saran

1. Kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN), disarankan agar dalam setiap proses penerbitan sertifikat hak atas tanah dilakukan verifikasi menyeluruh

- Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.
- Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 536K/TUN/2017. Diakses dari Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Jurnal, Makalah, dan Penelitian lainnya:

Angelia Inggrid 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.

Permadi Iwan, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016

Sufriadi, “*Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*,” 2014.