PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH YANG TUMPANG TINDIH (*DOUBLE CERTIFICTE*) AKIBAT MALADMINISTRASI [1]

Oleh :
Rizky Radhitiya B. Bonde [2]
Deasy Soeikromo [3]
Susan Lawotjo [4]

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji perlindungan hukum bagi pemegang Sertifikat Hak Milik atas tanah yang mengalami tumpang tindih (*double certificate*) akibat maladministrasi dan untuk menganalisa bentuk tanggung jawab yuridis Badan Pertanahan Nasional terhadap kerugian bagi pemegang hak atas tanah akibat adanya maladministrasi dalam proses pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat ganda. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak milik atas tanah yang mengalami tumpang tindih akibat maladministrasi ditinjau dari asas kepastian hukum UUPA diwujudkan melalui dua instrumen hukum yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif diakomodasi melalui pranata hukum adat berupa lembaga *rechtsverwerking* sebagaimana dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997. Sementara itu, perlindungan hukum represif ditempuh melalui jalur peradilan (PTUN atau Peradilan Perdata) dengan menerapkan asas *prior in tempore potior in jure* sebagai doktrin utama untuk menguji keutamaan waktu penerbitan sertifikat. 2. Bentuk tanggung jawab yuridis Badan Pertanahan Nasional terhadap kerugian pemegang hak atas tanah akibat maladministrasi yang menghasilkan sertifikat ganda terbagi dalam tanggung jawab administrasi (*administrative liability*), tanggung jawab keperdataan (*civil liability*) akuntabilitas hukum pidana (*criminal liability*) yang secara personal menyasar oknum petugas pertanahan apabila maladministrasi.

Kata Kunci : *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah, Tumpang Tindih (Double Certificte), Maladministrasi*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Fenomena sertifikat ganda (*double certificate*) merupakan bentuk nyata dari kesenjangan antara apa yang dicita-citakan oleh hukum (*das sollen*) dengan kenyataan yang terjadi di masyarakat (*das sein*). Secara normatif, satu bidang tanah seharusnya hanya dimiliki oleh satu subjek hukum dengan satu identitas sertifikat yang tunggal. Namun, dalam praktiknya, sering kali ditemukan dua atau lebih sertifikat yang saling tumpang tindih, baik sebagian maupun seluruhnya, di atas hamparan tanah yang sama. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang akut dan memicu konflik sosial maupun hukum yang berkepanjangan antar pemegang hak.[5]

Munculnya sertifikat ganda sering kali berakar pada karut-marutnya pendataan tanah di masa lalu yang belum terintegrasi secara digital. Ketidaksinkronan antara buku tanah dan surat ukur di kantor pertanahan menyebabkan terbitnya produk hukum baru tanpa membatalkan produk hukum yang lama di atas objek yang sama. Hal ini mengakibatkan pemegang sertifikat yang seharusnya merasa aman secara hukum justru terancam posisinya, karena haknya dapat digugat sewaktu-waktu oleh pihak lain yang juga memegang bukti otentik serupa. Fenomena ini membuktikan bahwa perlindungan hukum yang bersifat absolut masih sulit diwujudkan dalam sistem administrasi pertanahan saat ini.

Kesenjangan tersebut semakin diperparah oleh kelemahan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia, yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Dalam sistem ini, negara tidak menjamin kebenaran mutlak data fisik dan data yuridis yang disajikan dalam sertifikat. Negara hanya bertindak sebagai pencatat, sehingga jika terdapat kesalahan dalam proses pendaftaran, pihak yang merasa dirugikan tetap diberikan hak untuk menggugat dan membatalkan sertifikat tersebut melalui jalur peradilan.[6] Ketidakpastian ini membuat posisi pemegang sertifikat selalu berada dalam kondisi "rawan" terhadap tuntutan hukum dari pihak yang merasa memiliki bukti lebih kuat.

Realita munculnya sertifikat ganda akibat kelemahan sistem publikasi menuntut adanya evaluasi mendalam terhadap kinerja administrasi pertanahan. Mal administrasi yang terjadi dalam

---

[1] Artikel Skripsi
[2] Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 220711010349
[3] Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum
[4] Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

[5] Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan (Seri Hukum Pertanahan II - Sertifikat dan Permasalahannya)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm. 21.
[6] Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta: Republika, 2008), hlm. 154.

proses verifikasi dan pemetaan menjadi celah utama yang mencederai marwah UUPA. Oleh karena itu, pembenahan sistem dari publikasi negatif menuju sistem yang lebih menjamin kepastian (positif) menjadi kebutuhan yang mendesak guna menyelaraskan antara cita-cita hukum agraria dengan kenyataan di lapangan.

Eksistensi pejabat pertanahan dalam struktur birokrasi pendaftaran tanah memegang peranan sentral sebagai perpanjangan tangan negara untuk mewujudkan kepastian hukum. Pejabat pada Kantor Pertanahan diberikan kewenangan atributif untuk melakukan validasi, verifikasi, hingga penerbitan sertifikat hak atas tanah. Secara ideal, setiap produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat ini haruslah bebas dari cacat yuridis maupun cacat administratif karena mereka bertindak atas nama otoritas publik yang mengemban amanat undang-undang.[7]

Tanggung jawab pejabat dalam proses pendaftaran tanah bersifat berkelanjutan, mulai dari tahap penelitian data yuridis hingga penandatanganan sertifikat. Lemahnya kontrol internal dan integritas oknum pejabat sering kali menjadi pintu masuk bagi terjadinya tumpang tindih sertifikat. Sebagai representasi negara, kelalaian yang dilakukan oleh pejabat pertanahan bukan sekadar kesalahan prosedural, melainkan bentuk pengabaian terhadap hak-hak konstitusional warga negara atas kepemilikan tanah yang seharusnya dilindungi.[8]

Bentuk kelalaian yang paling sering memicu terjadinya sertifikat ganda adalah maladministrasi pada tahap pengukuran dan pemetaan lokasi. Kelalaian ini terjadi ketika petugas ukur tidak melakukan pengecekan lapangan secara akurat atau tidak menggunakan koordinat yang sinkron dengan peta pendaftaran tanah yang sudah ada. Akibatnya, sebidang tanah yang secara fisik sudah terdaftar, kembali dipetakan dalam sertifikat baru dengan batas-batas yang tumpang tindih. Hal ini mencerminkan kegagalan dalam verifikasi data fisik yang merupakan pilar utama pendaftaran tanah.

Maladministrasi juga kerap terjadi dalam verifikasi data yuridis, seperti kelalaian dalam meneliti riwayat tanah atau dokumen-dokumen pendukung permohonan hak. Ketidaktelitian petugas dalam mendeteksi adanya surat-surat palsu atau klaim ganda mengakibatkan diterbitkannya sertifikat di atas tanah yang sebenarnya sudah memiliki pemilik sah. Cacat administratif semacam ini mencederai integritas sistem pendaftaran tanah dan membuktikan bahwa proses verifikasi sering kali hanya dilakukan secara formalitas tanpa menyentuh substansi kebenaran materiil.[9]

Segala bentuk kelalaian dalam proses penerbitan sertifikat, baik yang disengaja maupun tidak, dikategorikan sebagai mal administrasi yang berimplikasi pada cacat hukumnya produk tersebut. Kelalaian ini memberikan dasar bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut pembatalan sertifikat melalui mekanisme administrasi di Badan Pertanahan Nasional maupun melalui jalur peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu, identifikasi terhadap bentuk-bentuk maladministrasi menjadi sangat penting untuk membedah akar permasalahan mengapa kepastian hukum bagi pemegang sertifikat sering kali goyah.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang Sertifikat Hak Milik atas tanah yang mengalami tumpang tindih (*double certificate*) akibat maladministrasi ?
2. Bagaimanakah bentuk tanggung jawab yuridis Badan Pertanahan Nasional terhadap kerugian bagi pemegang hak atas tanah akibat adanya mal administrasi dalam proses pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat ganda?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Perlimdungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang Tumpang Tindih (*Double Certificate*) Akibat Mal Administrasi

Perlindungan hukum preventif dalam sistem pendaftaran tanah nasional dirancang untuk mencegah terjadinya sengketa serta memberikan kepastian sejak dini bagi pemegang hak atas tanah. Mengingat Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif, perlindungan preventif menjadi sangat vital karena kedudukan sertifikat tidak bersifat mutlak sejak awal diterbitkan. Lemahnya daya mengikat sertifikat secara absolut tersebut diatasi oleh pembentuk undang-undang dengan mengadopsi sebuah

[7] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 182.

[8] Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 56.

[9] Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, (Jakarta: Refika Aditama, 2008), hlm. 94.

pranata hukum adat yang dikenal dengan istilah *rechtsverwerking*. Lembaga hukum ini berfungsi sebagai instrumen pembatas yang secara perlahan dapat mengubah sifat pembuktian sertifikat yang semula relatif menjadi kuat dan tidak tergoyahkan seiring berjalannya waktu.

Secara normatif, peletakan dasar perlindungan hukum preventif melalui lembaga *rechtsverwerking* ini diakomodasi di dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan haknya apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada Kepala Kantor Pertanahan atau mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Ketentuan ini memuat unsur pembatasan waktu yang sangat tegas sebagai bentuk perlindungan preventif bagi pemegang sertifikat sah.

Lembaga *rechtsverwerking* atau lembaga pelepasan hak ini pada hakikatnya merupakan jembatan hukum untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia. Melalui ketentuan pembatasan waktu lima tahun tersebut, hukum pertanahan berusaha memberikan kepastian yang dinamis bagi pemegang sertifikat yang beriktikad baik. Jika negara melalui sistem publikasi negatif tidak dapat menjamin kebenaran mutlak data sertifikat pada hari pertama penerbitannya, maka melalui lembaga *rechtsverwerking* inilah jaminan keamanan yuridis itu dibentuk secara bertahap.[10] Setelah lewatnya tenggat waktu lima tahun tanpa ada sanggahan, posisi hukum pemegang sertifikat akan dikonversi oleh hukum menjadi sangat kokoh dan terlindungi dari klaim mendadak pihak luar.

Karakteristik utama dari perlindungan preventif ini mensyaratkan adanya akumulasi dua syarat kumulatif yang wajib dipenuhi oleh pemegang sertifikat, yaitu unsur iktikad baik dan unsur penguasaan fisik secara nyata atas objek tanah. Iktikad baik dalam hal ini diartikan bahwa pemegang sertifikat memperoleh hak atas tanah tersebut melalui jalur yang sah, tidak melanggar hukum, serta tidak mengetahui adanya cacat hukum atau klaim pihak lain atas tanah tersebut pada saat pendaftaran.[11] Syarat ini kemudian harus diperkuat dengan penguasaan fisik secara nyata, seperti mendirikan bangunan, menanami lahan, atau memagar sekeliling batas tanah. Penguasaan fisik merupakan indikator visual bagi publik dan lingkungan sekitar bahwa tanah tersebut telah memiliki pemilik yang aktif.

Kehadiran lembaga *rechtsverwerking* di dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 juga berfungsi sebagai sanksi hukum tidak langsung bagi pemilik tanah asli yang lalai atau menelantarkan haknya. Hukum tidak memberikan perlindungan kepada mereka yang tidur di atas hak-haknya sendiri, sebagaimana tercermin dalam adagium hukum *vigilantibus non dormientibus iura subveniunt*.[12] Jika seorang pemilik tanah yang sebenarnya membiarkan tanahnya dikuasai pihak lain dan didaftarkan hingga terbit sertifikat selama lima tahun tanpa melakukan upaya hukum apa pun, maka ia dinilai telah melepaskan haknya secara sukarela. Kelalaian pemilik lama ini mengugurkan hak menuntutnya demi mewujudkan ketertiban hukum yang lebih luas di tengah masyarakat.

Meskipun lembaga *rechtsverwerking* menawarkan konsep perlindungan yang menjanjikan, penerapannya di lapangan sering kali menghadapi tantangan penafsiran yang tidak seragam di tingkat peradilan. Beberapa yurisprudensi Mahkamah Agung menunjukkan bahwa batas waktu lima tahun tidak serta-merta menutup hak gugat pemilik asli jika dapat dibuktikan bahwa penerbitan sertifikat tersebut mengandung unsur iktikad buruk yang berat atau pemalsuan dokumen.[13] Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan preventif yang diberikan oleh Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 masih membuka ruang pengecualian demi menegakkan keadilan substantif. Kekuatan lembaga ini sangat bergantung pada penilaian hakim terhadap kualitas iktikad baik yang dimiliki oleh pemegang sertifikat selama masa penguasaan tersebut.

Sertifikat ganda yang lahir dari rahim maladministrasi internal BPN ini menempatkan pemegang sertifikat pertama pada posisi yang sangat dilematis. Meskipun secara normatif mereka dilindungi oleh lembaga *rechtsverwerking*, secara faktual keberadaan

[10] Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, *Cet. 2* (Yogyakarta: Liberty, 2010), hlm. 78.

[11] Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, *Cet. 4* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 142.

[12] Harun Alrasid, Sekitar Sistem Pendaftaran Tanah dan Penguasaan Hak Atas Tanah di Indonesia, *Cet. 1* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 95.

[13] Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, *Cet. 1* (Surabaya: Arkola, 2003), hlm. 89.

sertifikat kedua telah merusak nilai keekonomian dan otentisitas dari tanah milik mereka.[14] Sertifikat yang tumpang tindih menyebabkan tanah tersebut tidak dapat diperjualbelikan, tidak dapat dijadikan agunan bank, serta memicu konflik sosial yang membahayakan keselamatan fisik di lapangan. Jaminan kepastian hukum yang dijanjikan oleh negara melalui penerbitan sertifikat berubah menjadi sebuah ilusi hukum yang merugikan masyarakat beriktikad baik.

Kelemahan birokrasi pertanahan dalam melakukan pemetaan dan plotting data fisik tanah menjadi pemicu utama mengapa perlindungan preventif ini menjadi semu. Ketika petugas BPN memproses permohonan sertifikat yang kedua tanpa melakukan pengecekan yang cermat terhadap warkah dan buku tanah lama, mereka secara tidak langsung telah membatalkan hak keperdataan yang telah dilindungi oleh lembaga *rechtsverwerking* secara sepihak.[15] Negara yang seharusnya menjadi penjaga gerbang kepastian hukum justru bertindak ceroboh dengan menerbitkan keputusan tata usaha negara baru yang menabrak keputusan tata usaha negara yang lama tanpa melalui prosedur pembatalan yang sah terlebih dahulu.

Dampak dari runtuhnya perlindungan preventif ini memaksa pemegang sertifikat pertama untuk melakukan upaya perlindungan yang bersifat represif melalui jalur litigasi. Paradoks ini menunjukkan betapa lemahnya kedudukan hukum warga negara di hadapan produk administrasi yang cacat. Masyarakat yang telah mematuhi hukum dengan mendaftarkan tanahnya dan merawatnya selama bertahun-tahun tetap tidak mendapatkan jaminan mutlak bahwa mereka terbebas dari sengketa pertanahan.[16] Kerawanan posisi ini merupakan indikator jelas bahwa sistem hukum pertanahan nasional masih gagal memberikan perlindungan yang tuntas dan andal bagi para pemegang hak atas tanah.

Ketika perlindungan hukum preventif mengalami kegagalan akibat kelalaian birokrasi, maka perlindungan hukum represif menjadi tumpuan akhir bagi pemegang hak untuk mempertahankan tanahnya. Perlindungan represif ini beralih ke ranah yudisial melalui mekanisme penyelesaian sengketa di lembaga peradilan. Di hadapan persidangan, penentuan keabsahan hak atas kepemilikan sertifikat ganda didasarkan pada serangkaian pembuktian dokumen, warkah pendaftaran, serta penerapan doktrin hukum pertanahan yang mapan. Salah satu doktrin hukum paling mendasar yang digunakan oleh hakim untuk memutus sengketa sertifikat tumpang tindih adalah asas *prior in tempore potior in jure*.

Penerapan asas ini didasarkan pada logika hukum bahwa ketika negara telah menerbitkan sertifikat hak milik atas sebidang tanah, maka hak milik atas objek tersebut telah beralih secara eksklusif kepada subjek hukum yang tercantum di dalamnya. Akibatnya, status tanah tersebut secara otomatis beralih menjadi tanah hak, bukan lagi tanah negara bebas yang dapat dimohonkan haknya oleh pihak lain.[17] Sifat eksklusivitas ini menutup pintu bagi lembaga pertanahan untuk menerbitkan hak baru di atas tanah yang sama. Oleh karena itu, sertifikat yang terbit pertama kali dipandang sebagai perwujudan konkret dari hak yang lahir secara sah dan dilindungi secara penuh oleh hukum nasional.

Asas ini juga berfungsi sebagai instrumen untuk menjaga stabilitas tata ruang dan kepastian hukum keperdataan di tengah masyarakat. Jika pengadilan mengabaikan asas keutamaan waktu ini dan memprioritaskan sertifikat yang terbit belakangan, maka akan terjadi anarki hukum pertanahan yang luar biasa.[18] Setiap orang akan merasa tidak aman memiliki sertifikat tanah karena posisi hukumnya bisa digantikan kapan saja oleh sertifikat baru yang lahir dari manipulasi data atau kelalaian birokrasi. Oleh karena itu, konsistensi pengadilan dalam menerapkan asas *prior in tempore potior in jure* menjadi jaminan represif bahwa hak-hak yang diperoleh lebih awal secara jujur tidak akan dikorbankan demi efisiensi administratif semata.

Namun, penerapan asas keutamaan waktu ini tidak serta-merta berlaku secara mekanis tanpa melakukan pengujian terhadap keabsahan materiil dari alas hak sertifikat pertama tersebut. Pengadilan tetap membuka ruang pembuktian bagi pemegang sertifikat kedua untuk membuktikan sebaliknya, misalnya jika sertifikat pertama ternyata diperoleh melalui tindakan penipuan, pemalsuan dokumen, atau iktikad buruk.[19] Jika pemegang sertifikat pertama terbukti

[14] Mujiono, *Hukum Agraria Indonesia: Kajian Doktrinal dan Praktis*, cet. 1 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 202.

[15] Gunawan Raden, *Maladministrasi Pendaftaran Tanah dan Dampak Hukumnya*, *Cet. 1* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 108.

[16] Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, *Cet. 3* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 255.

[17] Oloan, Sitorus, *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Perspektif Dinamika Hukum Pertanahan*, *Cet. 2* (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2013), hlm. 165.

[18] Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradoks, dan Dinamika Masalah Pertanahan*, cet. 2 (Surabaya: Revka Petra Media, 2014), hlm. 132.

[19] Hutagalung, Arie S., *Loc.Cit*, hlm. 87.

melakukan kejahatan dalam memperoleh haknya, maka keutamaan waktunya menjadi gugur demi hukum. Asas ini hanya memberikan perlindungan premium kepada pemegang sertifikat pertama yang mengawali proses pendaftarannya dengan fondasi hukum yang bersih dan beriktikad baik.

Lahirnya sertifikat kedua tanpa melalui pembatalan sertifikat pertama membuktikan terjadinya pelanggaran prosedur operasional standar dan tindakan maladministrasi yang berat di lingkungan Kantor Pertanahan. Petugas pendaftaran tanah dinilai telah mengabaikan asas kecermatan karena tidak meneliti kebersihan dokumen spasial pada peta pendaftaran tanah eksisting.[20] Akibat kelalaian atau kesengajaan mengabaikan keberadaan sertifikat pertama, maka tindakan menerbitkan sertifikat kedua dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Produk hukum yang lahir dari perbuatan melawan hukum tidak dapat dibenarkan untuk memiliki daya laku yuridis yang mengikat masyarakat.

Cacat yuridis tersebut berimplikasi langsung pada ketiadaan kekuatan hukum mengikat (*null and void*) dari sertifikat kedua di mata hukum. Meskipun secara fisik sertifikat kedua memiliki rupa, logo, dan tanda tangan resmi dari Kepala Kantor Pertanahan, lembaran kertas tersebut kehilangan substansi hukumnya karena objek yang ditunjuk di dalamnya sudah tidak berstatus tanah bebas.[21] Keberadaan sertifikat kedua dinilai sebagai bentuk penyelundupan hukum yang merugikan hak-hak keperdataan pemilik pertama yang sah. Oleh karena itu, kedudukan hukum dari pemegang sertifikat kedua ini menjadi sangat rapuh dan berada dalam posisi yang kalah dalam rantai hierarki pembuktian di pengadilan.

Pemulihan tertib administrasi dan menegakkan kepastian hukum, sertifikat kedua yang mengalami cacat yuridis tersebut wajib dibatalkan melalui putusan lembaga peradilan yang berwenang. Upaya pembatalan ini dapat ditempuh oleh pemegang sertifikat pertama melalui dua pintu peradilan yang berbeda sesuai dengan kompetensinya, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau Peradilan Perdata di Pengadilan Negeri. Di jalur PTUN, gugatan difokuskan untuk menguji keabsahan tindakan administrasi Pejabat BPN dalam menerbitkan keputusan (*beschikking*) sertifikat kedua yang dinilai melanggar peraturan perundang-undangan pertanahan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).[22]

Sementara itu, apabila sengketa sertifikat ganda tersebut dibawa ke ranah Peradilan Perdata pada Pengadilan Negeri, fokus pemeriksaan akan dititikberatkan pada pembuktian mengenai siapa subjek hukum yang memiliki alas hak materiil paling sah atas kepemilikan tanah tersebut. Pemegang sertifikat pertama dapat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum (PMH) berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata terhadap pemegang sertifikat kedua dan instansi BPN.[23] Dalam amar putusannya, hakim perdata yang memenangkan pemilik pertama tidak hanya akan menyatakan sertifikat kedua sebagai dokumen yang tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tetapi juga dapat memerintahkan BPN untuk mencoret sertifikat kedua tersebut dari buku tanah.

B. Bentuk Tanggung Jawab Yuridis Badan Pertanahan Nasional Terhadap Kerugian Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Adanya Mal Administrasi dalam Proses Pendaftaran Tanah yang Menghasilkan Sertifikat Ganda

Tanggung jawab hukum publik yang melekat pada institusi pertanahan menuntut adanya pemulihan hak yang seimbang bagi masyarakat yang dirugikan. Negara tidak boleh berlindung di balik imunitas jabatan ketika tindakan administratifnya memicu kerugian nyata bagi warga negara beriktikad baik.[24] Konstruksi hukum administrasi negara menempatkan akuntabilitas publik sebagai pilar utama untuk mengukur sejauh mana keabsahan tindakan pemerintahan dapat dipertahankan di hadapan hukum dan keadilan substantif.

Demi mengurai kerumitan tanggung jawab hukum tersebut, hukum administrasi negara menyediakan pisau analisis berupa pemisahan yang tegas antara tanggung jawab jabatan (*faut de service*) dan tanggung jawab pribadi (*faut personnelle*). Pemisahan teoretis ini sangat krusial untuk menentukan siapakah yang harus memikul beban gugatan dan ganti kerugian ketika terjadi maladministrasi pertanahan yang menghasilkan sertifikat ganda. Apakah kerugian tersebut menjadi beban keuangan negara melalui instansi Badan Pertanahan Nasional, ataukah menjadi

[20] Marbun, S.F., *Loc.Cit*, hlm. 276.
[21] Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen, *Loc.Cit*, hlm. 62.
[22] Lotulung, Paulus Effendie, *Loc.Cit*, hlm. 119.
[23] Setiawan, *Loc.Cit*, hlm. 83.
[24] Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cet. 4 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), hlm. 53.

beban finansial serta pidana pribadi dari oknum petugas pertanahan yang bersangkutan.

Tanggung jawab jabatan terjadi apabila suatu kesalahan administrasi dilakukan oleh petugas dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publiknya, dan kesalahan tersebut murni berada dalam koridor teknis operasional organisasi. Dalam konteks pertanahan, jika terbitnya sertifikat ganda disebabkan oleh sistem database pemetaan spasial kantor pertanahan yang belum terintegrasi dengan baik, maka kesalahan tersebut dikategorikan sebagai kesalahan jabatan.[25] Lembaga BPN sebagai sebuah institusi hukum publik wajib mengambil tanggung jawab penuh untuk memulihkan keadaan tersebut karena cacat yang timbul bersumber dari kelemahan sistemik organisasi, bukan dari iktikad buruk personel.

Sebaliknya, tanggung jawab pribadi atau *persoonlijke fout* lahir ketika seorang oknum petugas pertanahan melakukan tindakan kelalaian berat atau kesengajaan yang keluar dari tujuan jabatan yang diembannya. Batas teoretis peralihan tanggung jawab ini terjadi apabila dalam proses pendaftaran tanah, oknum petugas secara sadar menerima suap, memanipulasi warkah pertanahan, atau memalsukan tanda tangan surat ukur demi keuntungan pribadi. Tindakan demikian dinilai telah memutus hubungan fungsional antara personel dengan jabatannya, sehingga segala akibat hukum yang timbul sepenuhnya bergeser menjadi tanggung jawab pribadi oknum tersebut.[26]

Secara normatif di Indonesia, pemisahan kedua ranah tanggung jawab ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini membedakan antara kesalahan administratif biasa dan kesalahan administratif yang di dalamnya terkandung unsur penyalahgunaan wewenang. Kesalahan administratif biasa yang tidak menimbulkan kerugian keuangan negara tetap berada dalam ranah tanggung jawab jabatan yang diselesaikan melalui mekanisme internal administrasi negara. Namun, jika ditemukan adanya unsur kesengajaan atau kelalaian berat yang merugikan masyarakat secara signifikan, pejabat yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi personal.

Penerapan batas teoretis ini di pengadilan sengketa pertanahan sangat bergantung pada kecermatan hakim dalam membedah motif serta kronologi penerbitan sertifikat ganda. Hakim akan melihat apakah maladministrasi yang terjadi merupakan kelalaian manusiawi yang bersifat teknis organisatoris, atau merupakan tindakan koruptif yang disengaja bersama pihak ketiga.[27] Jika yang terbukti adalah kesalahan pribadi, maka oknum petugas tidak dapat lagi berlindung di balik institusi BPN, dan mereka harus menghadapi gugatan keperdataan secara personal maupun tuntutan pidana di peradilan umum.

Wujud konkret dari tanggung jawab administrasi Badan Pertanahan Nasional atas terjadinya maladministrasi pertanahan adalah kewajiban untuk melakukan tindakan korektif secara instansional. Sebagai institusi yang memegang otoritas penuh dalam menerbitkan sertifikat, BPN secara hukum memiliki kewenangan inheren untuk memperbaiki kesalahan administrasi yang dibuatnya. Ketika ditemukan fakta bahwa terdapat dua sertifikat yang tumpang tindih di atas objek yang sama, BPN tidak boleh bersikap pasif atau melempar seluruh beban penyelesaian kepada masyarakat. Tanggung jawab administrasi ini menuntut lembaga pertanahan untuk menggunakan wewenang jabatannya guna mengeliminasi produk hukum yang cacat demi memulihkan tertib hukum pertanahan.

Secara normatif, pelaksanaan tindakan korektif instansional oleh BPN ini diatur secara teknis di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Regulasi ini memberikan basis legalitas bagi BPN untuk melakukan pembatalan sertifikat secara administratif apabila terbukti adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitannya. Cacat hukum administrasi tersebut dapat berupa kesalahan prosedur pengukuran, kekeliruan dalam melakukan pemetaan spasial, atau kesalahan dalam memasukkan data yuridis permohonan hak. Adanya peraturan menteri ini menegaskan bahwa pembatalan sertifikat ganda dapat diinisiasi langsung oleh struktur internal BPN melalui mekanisme pengkajian kasus.[28]

Prosedur tindakan korektif melalui jalur internal ini dimulai dengan tahapan penelitian dan pemeriksaan dokumen warkah secara mendalam

[25] Paulus Effendie Lotulung, *Tanggung Jawab Hukum Perdata Pemerintah dalam Melakukan Tindakan Pemerintahan*, cet. 2 (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 116.

[26] Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Cet. 1 (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 182.

[27] Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Perkembangan Hukum Administrasi Negara*, cet. 2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 139.

[28] H.S.S. Sarjita, *Pembatalan Hak Atas Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional*, cet. 1 (Yogyakarta: Tugumuda Offset, 2011), hlm. 54.

oleh tim penyelesaian sengketa kantor pertanahan. Petugas akan membedah rekam jejak historis dari kedua sertifikat yang saling bertubrukan untuk menemukan di mana letak kelalaian prosedur itu terjadi. Jika dalam proses pemeriksaan tersebut ditemukan bukti kuat bahwa sertifikat kedua lahir dari prosedur yang cacat dan melanggar ketentuan pendaftaran tanah, maka Kepala Kantor Pertanahan memiliki dasar hukum untuk mengusulkan pembatalan hak atas tanah tersebut kepada jajaran struktural yang lebih tinggi. Proses pembatalan sepihak atas dasar keputusan mandiri ini merupakan cerminan dari asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi negara.[29]

Penerapan tindakan korektif instansional berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 ini ditujukan untuk memangkas birokrasi penyelesaian sengketa pertanahan yang sering kali memakan waktu lama di pengadilan. Melalui forum mediasi dan pemeriksaan administratif yang diselenggarakan oleh kantor pertanahan, sengketa sertifikat ganda idealnya dapat diselesaikan secara cepat dan berbiaya ringan. Kebijakan ini menuntut BPN untuk bersikap objektif dan transparan dalam mengakui kesalahan input data birokrasinya, serta berani mengambil tindakan tegas untuk membatalkan sertifikat yang terbukti cacat demi melindungi hak pemilik yang sah.

Namun dalam realitas penerapannya, tindakan korektif instansional secara mandiri oleh BPN ini sering kali menghadapi kendala psikologis birokrasi dan ketakutan akan gugatan balik dari pihak yang sertifikatnya dibatalkan. Pejabat pertanahan cenderung berhati-hati dan sering kali memilih untuk menunggu adanya dorongan eksternal berupa putusan lembaga peradilan sebelum berani melangkah melakukan eksekusi pembatalan.[30] Akibatnya, fungsi pemulihan hak yang cepat melalui jalur administrasi internal ini belum dapat dinikmati secara optimal oleh masyarakat, sehingga kepastian hukum substansial yang menjadi tujuan utama dari tanggung jawab administrasi ini masih sering tertunda.

Lapis kedua dari wujud tanggung jawab administrasi BPN bermanifestasi dalam peran aktifnya sebagai eksekutor putusan lembaga peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Ketika sengketa sertifikat ganda tidak dapat diselesaikan di internal instansi dan harus bergulir ke meja hijau, pengadilan akan bertindak sebagai penguji akhir legalitas produk hukum tersebut. Baik Peradilan Tata Usaha Negara yang menguji keabsahan keputusan tata usaha negara maupun Peradilan Perdata yang menguji keabsahan hak keperdataan, keduanya akan menghasilkan amar putusan yang wajib ditindaklanjuti oleh BPN sebagai otoritas eksekutif di bidang pertanahan.

Peran BPN sebagai eksekutor ini menempatkan institusi pertanahan pada posisi yang krusial untuk memulihkan keadaan hukum asal (*restitutio in integrum*) bagi korban maladministrasi. Setelah menerima salinan resmi putusan pengadilan yang membatalkan sertifikat kedua, Kantor Pertanahan wajib segera melakukan tindakan administratif berupa pencoretan sertifikat yang dinyatakan cacat dari buku tanah. Tindakan pencoretan ini bukan sekadar urusan teknis mencoret lembaran kertas, melainkan sebuah tindakan hukum yang secara resmi menghapus status hak milik pihak kedua yang tumpang tindih dan mengembalikan kebersihan data yuridis atas bidang tanah tersebut.[31]

Selain melakukan pencoretan pada buku tanah, tanggung jawab administrasi ini juga mewajibkan BPN untuk membersihkan basis data spasial pertanahan nasional. Petugas bagian infrastruktur pertanahan harus melakukan pemetaan ulang dan penataan ploting digital kadaster pada sistem informasi pertanahan yang mereka miliki.[32] Pembersihan data spasial ini sangat mendasar untuk memastikan bahwa noda tumpang tindih koordinat telah hilang sepenuhnya dari peta pendaftaran tanah, sehingga di masa depan sistem aplikasi pertanahan tidak akan meloloskan lagi permohonan hak baru di atas koordinat geografis yang sama.

Kepatuhan BPN dalam mengeksekusi putusan pengadilan merupakan tolok ukur utama dari integritas instansi dalam menegakkan asas kepastian hukum dan asas umum pemerintahan yang baik. Apabila BPN menunda-nunda atau enggan melaksanakan amar putusan peradilan untuk membatalkan sertifikat yang cacat, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk pembangkangan hukum (*disobedience*) yang mencederai kewibawaan negara. Hukum administrasi negara menuntut lembaga pertanahan untuk bersikap proaktif dalam memproses

[29] Eko Yulian, *Asas Contrarius Actus dalam Praktik Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara*, *Cet. 2* (Jakarta: Sinar Ilmu, 2014), hlm. 88.

[30] I Nyoman Nurjaya, *Hukum Agraria dan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*, *Cet. 1* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013), hlm. 112.

[31] Muchtar Wahid, *Loc.Cit*, hlm. 145.

[32] Mujiono, *Sistem Informasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, cet. 1 (Yogyakarta: Pustaka Utama, 2012), hlm. 77.

administrasi pembatalan tanpa harus menunggu adanya paksaan fisik atau sanksi administratif dari lembaga eksternal.[33]

Sebagai kesimpulan dari wujud tanggung jawab administrasi ini, baik melalui tindakan korektif instansional mandiri maupun melalui eksekusi putusan pengadilan, BPN memegang kunci utama dalam pemulihan hak properti warga negara. Pembatalan produk hukum yang cacat merupakan mekanisme pembersihan birokrasi yang wajib ditempuh untuk mengakhiri eksistensi sertifikat ganda yang menyesatkan publik. Melalui pelaksanaan tanggung jawab administrasi yang konsisten dan konsekuen, BPN dapat memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap kekuatan pembuktian sertifikat tanah serta mewujudkan tatanan administrasi pertanahan yang bersih dari praktik maladministrasi.[34]

Tanggung jawab keperdataan Badan Pertanahan Nasional muncul sebagai akibat dari kerugian nyata yang diderita oleh masyarakat akibat cacatnya produk administrasi pertanahan. Ketika tanggung jawab administrasi berupa pembatalan sertifikat ganda dirasa belum cukup untuk memulihkan keadaan ekonomi korban, hukum perdata menyediakan jalur gugatan ganti kerugian. Dalam konteks ini, institusi BPN dapat didudukkan sebagai tergugat di hadapan peradilan umum atas dasar melakukan perbuatan melawan hukum oleh penguasa atau *onrechtmatige overheidsdaad*. Tuntutan keperdataan ini didasarkan pada integrasi norma antara Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) jo. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Demi mengonstruksikan tanggung jawab keperdataan tersebut, terdapat empat unsur utama dalam Pasal 1365 KUHPerdata yang harus dibedah dan dibuktikan secara akumulatif di persidangan. Unsur pertama adalah adanya perbuatan, yang dalam kasus ini mewujud pada tindakan aktif pejabat BPN menerbitkan sertifikat ganda, atau tindakan pasif berupa kelalaian dalam memverifikasi data. Unsur kedua adalah perbuatan tersebut harus terbukti melawan hukum, yang berarti tindakan BPN telah melanggar kewajiban hukumnya untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah secara cermat, serta melanggar hak subjektif pemilik pertama yang sah. Unsur ketiga adalah adanya kerugian nyata yang dialami oleh penggugat, dan unsur keempat adalah adanya hubungan kausalitas yang langsung antara kelalaian birokrasi BPN dengan kerugian yang timbul di pihak masyarakat.[35]

Dimensi melawan hukum dari tindakan penguasa ini semakin dipertegas oleh kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan Pasal 75 dan Pasal 80 undang-undang tersebut, warga masyarakat yang dirugikan oleh keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara berhak mengajukan gugatan ganti kerugian ke pengadilan setelah menempuh upaya administratif. Ketentuan ini mendobrak doktrin hukum lama yang cenderung memberikan imunitas bagi negara, dan menegaskan bahwa BPN sebagai representasi penguasa wajib tunduk pada prinsip akuntabilitas keperdataan.[36] Penerbitan sertifikat ganda dinilai sebagai bentuk pengabaian terhadap asas kecermatan dan asas kepastian hukum, yang secara otomatis mengkualifikasikan tindakan birokrasi tersebut sebagai perbuatan melawan hukum.

Melalui integrasi kedua regulasi tersebut, pengadilan memiliki dasar yurisdiksi yang kuat untuk menghukum BPN membayar sejumlah uang ganti kerugian kepada pemegang sertifikat yang sah. Gugatan keperdataan ini menempatkan kedudukan warga negara sejajar dengan instansi pemerintah dalam hubungan hukum keperdataan (*ius privat*) di pengadilan umum. Keberhasilan membuktikan seluruh unsur perbuatan melawan hukum oleh penguasa ini menjadi pintu masuk bagi pemulihan hak finansial masyarakat yang hancur akibat kacaunya sistem pencatatan pertanahan nasional, sekaligus menegaskan bahwa setiap kecerobohan administrasi negara memiliki harga keperdataan yang harus dibayar.

Beban kerugian yang diderita oleh pemilik hak atas tanah akibat munculnya sertifikat ganda sangatlah kompleks dan mencakup berbagai komponen materiil yang signifikan. Komponen kerugian pertama yang paling kasat mata adalah biaya perkara (*court-costs*) dan biaya operasional hukum lainnya yang terpaksa dikeluarkan oleh korban untuk mempertahankan haknya di pengadilan. Biaya-biaya tersebut meliputi biaya pendaftaran gugatan, biaya pemanggilan para pihak, biaya jasa penasihat hukum atau advokat,

[33] Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, ed. rev., cet. 9 (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm. 203.

[34] Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan dan Akuntabilitas Publik*, cet. 2 (Makassar: Identitas Unhas, 2013), hlm. 96.

[35] Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, cet. 1 (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 117.

[36] Lintong O. Siahaan, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, cet. 2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 85.

hingga biaya akomodasi selama proses persidangan yang sering kali memakan waktu berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun.[37] Biaya litigasi ini merupakan kerugian langsung yang timbul semata-mata karena korban dipaksa menghadapi sengketa hukum yang bukan disebabkan oleh kesalahannya sendiri.

Komponen kerugian kedua yang tidak kalah berat adalah hilangnya nilai keekonomian (*economic value*) dari objek tanah tersebut selama masa sengketa berlangsung. Ketika sebuah bidang tanah terindikasi mengalami tumpang tindih sertifikat, tanah tersebut secara otomatis masuk ke dalam status sengketa atau *status quo*. Kondisi ini menyebabkan pemilik hak kehilangan kesempatan untuk memanfaatkan tanahnya sebagai modal produktif, kehilangan potensi keuntungan dari rencana sewa-menyewa, serta kehilangan hak untuk menjadikan sertifikat tersebut sebagai jaminan hak tanggungan di lembaga perbankan.[38] Kerugian finansial akibat hilangnya likuiditas dan nilai investasi tanah ini sering kali berjumlah jauh lebih besar daripada harga nominal tanah itu sendiri.

Selain itu, pemilik hak juga harus memikul beban biaya pemulihan hak (*restoration-costs*) pasca selesainya proses persidangan di pengadilan. Proses administrasi untuk mencoret sertifikat kedua dari buku tanah, memperbarui data spasial pada peta pendaftaran, hingga menerbitkan ulang sertifikat baru yang bersih dari noda tumpang tindih memerlukan biaya-biaya administratif tambahan yang tidak sedikit.[39] Seluruh rangkaian pengeluaran ini merupakan akibat langsung dari kelalaian berantai pencatatan data yang dilakukan oleh petugas internal BPN, namun dalam kenyataannya, beban finansial tersebut sering kali diakumulasikan dan dibebankan secara tidak adil kepada masyarakat korban maladministrasi.

Didalam pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa, seluruh komponen kerugian materiil ini harus dirinci secara riil, logis, dan dapat dibuktikan dengan alat bukti kuitansi atau taksiran ahli yang valid di persidangan. Pengadilan Negeri yang memeriksa perkara tersebut memiliki kewajiban moral dan yuridis untuk mengabulkan tuntutan ganti rugi tersebut secara proporsional. uhmemberikan keadilan restoratif bagi korban, melainkan juga sebagai peringatan keras bagi birokrasi pertanahan agar meningkatkan standar kecermatan kerja mereka demi menghindari kerugian finansial negara di masa depan.

Selain pidana umum, praktik maladministrasi berat yang menghasilkan sertifikat ganda sangat erat kaitannya dengan ranah pidana khusus, yaitu tindak pidana korupsi. Jika dalam penelusuran kasus ditemukan fakta bahwa terbitnya sertifikat kedua tersebut didorong oleh adanya penerimaan suap, gratifikasi, atau kesepakatan gelap antara oknum BPN dengan pihak ketiga yang tidak berhak, maka pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi wajib diterapkan. Tindakan tersebut dinilai sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang jabatan yang melekat pada diri pejabat publik untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, yang secara langsung maupun tidak langsung merugikan tatanan ekonomi masyarakat dan negara.

Dengan demikian, pengujian unsur pidana terhadap oknum internal BPN ini menuntut kejelian dari aparat penegak hukum seperti jaksa dan kepolisian untuk membongkar motif di balik rusaknya warkah pertanahan. Penerapan akuntabilitas pidana ini meruntuhkan tameng perlindungan jabatan yang sering kali dijadikan tempat berlindung oleh para pelaku maladministrasi berat. Ketika pengadilan pidana mampu membuktikan adanya kolaborasi jahat antara oknum birokrasi dengan spekulan tanah, maka kepastian hukum pertanahan tidak hanya ditegakkan melalui pembatalan dokumen di pengadilan administrasi, melainkan juga melalui penahanan fisik terhadap individu yang menjadi akar penyebab kekacauan hukum tersebut.

Penegakan hukum pidana secara personal terhadap oknum internal BPN yang terlibat dalam maladministrasi berat memegang peranan yang sangat krusial dalam memberikan dampak deteren (*deterrent effect*) bagi integritas birokrasi. Selama ini, sanksi yang dijatuhkan atas kasus sertifikat ganda cenderung hanya bersifat administratif, seperti pembatalan sertifikat atau mutasi jabatan bagi petugas yang lalai. Sanksi yang terlampau ringan tersebut terbukti tidak mampu menghentikan laju penyimpangan prosedural di lapangan. Oleh karena itu, penjatuhan hukuman penjara secara nyata kepada oknum yang terbukti bersalah akan mengirimkan pesan peringatan yang sangat kuat kepada seluruh jajaran aparatur pertanahan untuk tidak lagi bermain-main dengan hak atas tanah masyarakat.

---

[37] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Perdata*, *Cet. 12* (Bandung: Sumur Bandung, 2005), hlm. 143.

[38] Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, *Cet. 4* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), hlm. 264.

[39] Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, *Cet. 5* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 192.

Dampak deteren dari penegakan hukum personal ini juga menjadi instrumen utama yang paling efektif untuk memutus rantai jaringan mafia tanah yang selama ini mengakar di Indonesia. Mafia tanah tidak akan dapat beroperasi secara masif tanpa adanya bantuan dan keterlibatan aktif dari oknum dalam birokrasi pertanahan yang memiliki akses langsung terhadap buku tanah dan sistem pemetaan nasional.[40] Ketika oknum-oknum lini dalam ini berhasil ditindak secara tegas secara pidana, maka ruang gerak para makelar pertanahan di luar birokrasi akan lumpuh dengan sendirinya. Hal ini memicu terjadinya pembersihan internal secara alami, di mana para petugas pertanahan akan berpikir berkali-kali untuk melakukan manipulasi data demi menghindari ancaman jeruji besi.

Akuntabilitas hukum pidana ini merupakan langkah strategis yang mutlak diperlukan untuk memulihkan kepercayaan publik (*public trust*) terhadap keabsahan sistem pendaftaran tanah nasional. Ketakutan masyarakat akan kerawanan posisi sertifikat yang mereka miliki hanya dapat diredam jika negara menunjukkan komitmen nyata dalam memberantas korupsi dan maladministrasi di tubuh BPN. Keberhasilan menghukum oknum birokrat yang nakal akan mengembalikan marwah sertifikat tanah sebagai dokumen otoritatif yang benar-benar aman dan memberikan ketenangan batin yang hakiki bagi pemiliknya. Kepercayaan publik yang pulih ini lambat laun akan meningkatkan kepatuhan hukum masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya tanpa rasa khawatir.

Sebagai kesimpulan dari seluruh analisis pembahasan ini, penegakan hukum yang konsisten terhadap setiap bentuk maladministrasi berat memastikan bahwa hukum tidak hanya tajam terhadap masyarakat kecil yang kehilangan tanahnya, melainkan juga tajam terhadap penguasa dan aparatur negara yang menyalahgunakan mandat jabatannya.[41] Melalui kombinasi antara pembersihan dokumen secara administratif dan pembersihan moral aparatur secara pidana, tatanan agraria nasional yang bersih, berkepastian hukum, dan berkeadilan substantif sebagaimana diamanatkan oleh UUPA dapat diwujudkan secara nyata di bumi Indonesia.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil analisa, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak milik atas tanah yang mengalami tumpang tindih akibat maladministrasi ditinjau dari asas kepastian hukum UUPA diwujudkan melalui dua instrumen hukum yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif diakomodasi melalui pranata hukum adat berupa lembaga *rechtsverwerking* sebagaimana dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, yang memberikan jaminan keamanan yuridis bagi pemegang sertifikat beriktikad baik yang telah menguasai tanah secara fisik selama lima tahun atau lebih dengan membatasi hak tuntut pemilik lama yang lalai. Sementara itu, perlindungan hukum represif ditempuh melalui jalur peradilan (PTUN atau Peradilan Perdata) dengan menerapkan asas *prior in tempore potior in jure* sebagai doktrin utama untuk menguji keutamaan waktu penerbitan sertifikat, di mana pengadilan akan menyatakan bahwa sertifikat kedua yang terbit di atas objek yang sama tanpa pembatalan hak terdahulu adalah cacat yuridis mutlak, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, dan harus dibatalkan demi hukum.
2. Bentuk tanggung jawab yuridis Badan Pertanahan Nasional terhadap kerugian pemegang hak atas tanah akibat maladministrasi yang menghasilkan sertifikat ganda terbagi ke dalam tiga lapisan akuntabilitas hukum yang saling mengikat. Lapisan pertama adalah tanggung jawab administrasi (*administrative liability*) yang mewajibkan BPN melakukan tindakan korektif instansional melalui mekanisme pembatalan sertifikat ganda yang cacat hukum berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 serta bertindak aktif sebagai eksekutor untuk mencoret dokumen tersebut setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Lapisan kedua adalah tanggung jawab keperdataan (*civil liability*) atas perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata jo. UU Administrasi Pemerintahan, yang memberikan hak bagi korban untuk menuntut ganti kerugian materiil mencakup biaya perkara, hilangnya nilai keekonomian tanah selama sengketa, dan biaya pemulihan hak. Lapisan ketiga

---

[40] Kuntjoro, *Mafia Tanah dalam Perspektif Kriminologi dan Penegakan Hukum Pidana*, *Cet. 1* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 112.

[41] Leden Marpaung, *Tindak Pidana Jabatan: Teori dan Praktik Penegakannya*, cet. 2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 89.

adalah akuntabilitas hukum pidana (*criminal liability*) yang secara personal menyasar oknum petugas pertanahan apabila maladministrasi tersebut masuk dalam kategori berat yang mengandung unsur kesengajaan serta niat jahat, baik berupa pidana umum pemalsuan dokumen otentik berdasarkan Pasal 263 dan 264 KUHP maupun pidana khusus korupsi jika terbukti terdapat praktik suap dan penyalahgunaan wewenang jabatan.

B. Saran

1. Guna mengoptimalkan perlindungan hukum substantif bagi pemegang sertifikat yang beriktikad baik, disarankan kepada instansi peradilan, khususnya Mahkamah Agung, untuk memperkuat konsistensi penerapan yurisprudensi mengenai asas *prior in tempore potior in jure* dan lembaga *rechtsverwerking* dalam memeriksa sengketa sertifikat ganda agar tidak terjadi disparitas putusan yang mencederai keadilan masyarakat. Selain itu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu melakukan reformasi birokrasi total dengan memperketat pengawasan internal terhadap pelaksanaan prosedur operasional standar pendaftaran tanah serta mempercepat proses digitalisasi warkah dan pemetaan spasial kadaster yang terintegrasi secara nasional. Langkah proaktif ini sangat krusial untuk menutup celah terjadinya maladministrasi teknis maupun kesengajaan oknum di lapangan, sehingga potensi terbitnya sertifikat kedua dapat dicegah sejak dini demi mewujudkan kepastian hukum hakiki yang diamanatkan oleh UUPA.
2. Disarankan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) untuk menyusun mekanisme ganti kerugian keperdataan yang lebih aplikatif dan responsif di tingkat internal tanpa harus selalu memaksa masyarakat menempuh jalur litigasi yang panjang untuk memulihkan kerugian materiil mereka. BPN juga harus memperketat penerapan sanksi disiplin serta secara progresif melimpahkan oknum petugas yang terbukti melakukan maladministrasi berat atau terlibat dalam sindikat mafia tanah ke ranah pidana umum maupun tindak pidana korupsi guna memberikan efek jera yang nyata. Di sisi lain, bagi masyarakat atau pemegang hak yang dirugikan oleh terbitnya sertifikat ganda, disarankan untuk lebih progresif dalam mengumpulkan bukti-bukti rincian kerugian materiil yang valid dan mengajukannya secara akumulatif dalam gugatan perbuatan melawan hukum di pengadilan negeri, sehingga pemulihan hak keperdataan dapat diperoleh secara utuh dan proporsional.

DAFTAR PUSTAKA

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011).

Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).

_____, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya,* (Jakarta: Sinsar Grafika, 2014).

_____, *Sertifikat Hak atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan (Seri Hukum Pertanahan II - Sertifikat dan Permasalahannya)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002).

_____, *Hukum Pertanahan: Seri Hukum Pertanahan II - Sertifikat Dan Permasalahannya*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002).

Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan dan Akuntabilitas Publik*, (Makassar: Identitas Unhas, 2013).

Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Perkembangan Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).

Andi Hamzah, *Aspek-Aspek Pidana di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*, (Bandung: Mandar Maju, 2009).

_____, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2009).

_____, *Komentar Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2004).

Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001).

_____, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011).

Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012).

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*,

(Jakarta: Universitas Trisakti, 2018).

Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010).

Eko Yulian, *Asas Contrarius Actus dalam Praktik Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Ilmu, 2014).

Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011).

Gunawan Raden, *Maladministrasi Pendaftaran Tanah dan Dampak Hukumnya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).

Gurning, Ramli, *Teori Pembuktian dalam Hukum Pertanahan*, (Medan: Pustaka Bangsa, 2011).

_____, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).

Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, (Jakarta: Refika Aditama, 2008).

Harun Alrasid, Sekitar Sistem Pendaftaran Tanah dan Penguasaan Hak Atas Tanah di Indonesia, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2009).

Hutagalung, Arie S., *Tebaran Pemikiran Seputar Hukum Agraria,* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).

Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, (Yogyakarta: Liberty, 2010).

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, ed. rev., *Cet. 8* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

I Nyoman Nurjaya, *Hukum Agraria dan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013).

Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003).

Jazim Hamidi, *Paradigma Baru LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan) Ombudsman Republik Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2008).

Joyo Winoto, *Kebijakan dan Resolusi Konflik Pertanahan Nasional*, (Jakarta: Lembaga Perlindungan Kepentingan Publik, 2010).

Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

_____, *Hak-Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).

Kartini Sudjendro, *Perjanjian Tunai Tanah Tata Cara Peralihan Hak dan Pendaftarannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2001).

Kuntjoro, *Mafia Tanah dalam Perspektif Kriminologi dan Penegakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).

Leden Marpaung, *Tindak Pidana Jabatan: Teori dan Praktik Penegakannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

Lintong O. Siahaan, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Lotulung, Paulus Effendie, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Peradilan Terhadap Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2010).

_____, *Tanggung Jawab Hukum Perdata Pemerintah dalam Melakukan Tindakan Pemerintahan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013).

M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

Mahfud, *Hukum dan Sengketa Tanah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012).

Marbun, S.F., *Hukum Administrasi Negara,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2013).

Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008).

Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta: Republika, 2008).

Muchsin, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007).

_____, *Ikhtisar Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008).

Mujiburohman, Dian, *Pengantar Hukum Tata Ruang dan Pertanahan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2018).

Mujiono, *Sistem Informasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Utama, 2012).

_____, *Hukum Agraria Indonesia: Kajian Doktrinal dan Praktis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).

Oloan, Sitorus, *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Perspektif Dinamika Hukum Pertanahan*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2013).

O.S. Rouli Simanjuntak, *Konflik Tata Ruang dan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Jenggala Pustaka Utama, 2014).

Philipus M. Hadjon, *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, 2007).

_____, *Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).

_____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014).

_____, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2016).

Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003).

Rusmadi Murad, *Menyelesaikan Sengketa Tanah Secara Hukum*, (Jakarta: Mandar Maju, 2007).

Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016).

Sarjita H.S.S, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, (Yogyakarta: Tugumuda Printing, 2005).

_____, *Pembatalan Hak Atas Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional*, (Yogyakarta: Tugumuda Offset, 2011).

Setiawan, *Empat Dekade Hukum Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung: Alumni, 2005).

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2003).

_____, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2015).

Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen, *Hukum Perdata: Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Liberty, 2004).

Subekti, *Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2010).

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

_____, *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).

Syafruddin, *Yurisprudensi Hukum Pertanahan di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media, 2015).

Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).

_____, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2013).

Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradoks, dan Dinamika Masalah Pertanahan*, *Cet*. 2 (Surabaya: Revka Petra Media, 2014).

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Sumur Bandung, 2005).

Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, ed. rev (Jakarta: Rajawali Press, 2015).