

# KAJIAN HUKUM ATAS PERBUATAN MELAWAN HUKUM TERHADAP PENGUASAAN HAK MILIK TANAH PADA SERTIFIKAT GANDA

Sri Putri Mada Siltia Ughude, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

e-mail: [putrisiltia07@gmail.com](mailto:putrisiltia07@gmail.com)

I Made Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

e-mail: [made\\_sarjana@unud.ac.id](mailto:made_sarjana@unud.ac.id)

## ABSTRAK

Permasalahan sertifikat ganda atas tanah menimbulkan ketidakpastian hukum serta berpotensi mengakibatkan perbuatan melawan hukum (PMH) yang merugikan pemegang hak milik yang sah. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan hak milik atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, bentuk dan unsur PMH dalam penguasaan tanah dengan sertifikat ganda, tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN), serta akibat hukum dari penerbitan sertifikat ganda tersebut. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak terkuat dan terpenuh yang dijamin oleh UUPA, sementara penerbitan sertifikat ganda dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila dilakukan dengan cara yang bertentangan dengan hukum atau menimbulkan kerugian bagi pihak lain. BPN sebagai lembaga pelaksana pendaftaran tanah memiliki tanggung jawab hukum, baik secara administratif maupun perdata, apabila terbukti lalai dalam menerbitkan sertifikat ganda.

**Kata Kunci:** Hak Milik Tanah, Perbuatan Melawan Hukum, Sertifikat Ganda, Badan Pertanahan Nasional.

## ABSTRACT

*The issue of duplicate land certificates (double certificates) has created legal uncertainty and often constitutes an unlawful act (perbuatan melawan hukum) that harms the legitimate landowner. This research aims to examine the legal regulation of land ownership rights under Law Number 5 of 1960 on Basic Agrarian Principles (UUPA), to analyze the forms and elements of unlawful acts in the possession of land with double certificates, to assess the legal responsibility of the National Land Agency (Badan Pertanahan Nasional/BPN), and to identify the legal consequences of issuing duplicate land certificates. This study applies a normative juridical research method, employing statutory and conceptual approaches. The findings reveal that land ownership rights under the UUPA represent the strongest and most complete rights that can be held by individuals, yet they are bound by the social function of land and the principle of legal certainty. The existence of double certificates may be classified as an unlawful act when there is intentional misconduct, negligence, or abuse of authority causing harm to other parties. The BPN bears both administrative and civil liability for its officials' negligence in the land registration process, which may result in the issuance of invalid certificates. The legal consequences of issuing double certificates include the administrative cancellation of invalid certificates, loss of legal certainty for the rightful owner, and potential civil lawsuits against the BPN. Strengthening supervision, data transparency, and digital registration systems are essential to uphold legal certainty, accountability, and justice in Indonesia's land administration system.*

**Key Words:** Land Ownership Rights, Unlawful Act, Double Certificate, National Land Agency, Legal Liability.

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah untuk hidup manusia dapat menjadi sebuah sarana yang memiliki peranan krusial untuk keberlangsungan hidup bangsa sebab merupakan keperluan mendasar manusia sekaligus sebagai sarana kehidupan maupun keberlangsungan hidup untuk bekerja dan juga menjadi indikator pokok pada pembangunan.<sup>1</sup> Masalah pertanahan di Indonesia sering menjadi sumber konflik sosial maupun hukum. Salah satu persoalan yang menonjol ialah munculnya sertifikat ganda atas satu bidang tanah yang sama. Kasus tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik hak dan dapat mengakibatkan timbulnya sengketa, baik antarindividu maupun antara warga dengan aparat negara.

Hak atas tanah di Indonesia diatur pokoknya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). UUPA menetapkan jenis-jenis hak atas tanah dan menempatkan hak milik sebagai hak terdalam (hak kebendaan paling kuat) yang dapat dimiliki perorangan atau badan hukum sesuai batas ketentuan yang ditentukan negara. Namun dalam praktik pendaftaran tanah, problem penerbitan sertifikat ganda menimbulkan perselisihan penguasaan dan klaim kepemilikan yang berimplikasi perdata maupun administrasi pertanahan. Pendekatan yuridis normatif diperlukan untuk membaca norma UUPA, KUH Perdata (Pasal 1365) tentang PMH, peraturan pelaksana terkait, serta putusan-putusan pengadilan yang membentuk praktik hukum.

Asal mula pendaftaran tanah berakar dari istilah Belanda *Rechts Cadastre*, yang berfungsi untuk mencatat nilai, kepemilikan, serta luas suatu bidang tanah. Perlindungan hukum terhadap pendaftaran tanah dijamin oleh negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tujuan utama pendaftaran tanah tersebut adalah untuk memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan, serta menjadikan sertifikat tanah sebagai alat bukti hak yang memiliki nilai ekonomi dan dapat dijadikan jaminan utang melalui hak tanggungan.

Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, rumah susun, maupun hak-hak lain yang terdaftar. Melalui pendaftaran tersebut, pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan atas tanahnya, karena nama mereka tercantum dalam buku tanah serta sertifikat yang diterbitkan oleh pejabat berwenang. Kepastian hukum tersebut juga mencakup kepastian subjek dan objek hak atas tanah, termasuk kejelasan letak dan batas bidang tanah sebagaimana tercantum dalam peta pendaftaran.

Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan tertib administrasi dan menjamin penyelenggaraan pendaftaran tanah secara nasional, dibentuk lembaga yang berwenang di bidang pertanahan sebagai pelaksana kewenangan negara. Dasar hukum pembentukan lembaga tersebut bersumber dari Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang kemudian diwujudkan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pada hakikatnya, sistem dan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta Peraturan Pemerintah

---

<sup>1</sup> Uktolseja Novyta, Adonia Laturette, Suryani Sappe. "Jurnal Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa", *Batulis Civil Law Review*, 2 No. 1 (2021): 82.

Nomor 24 Tahun 1997 tetap dipertahankan hingga lahirnya peraturan baru, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Peraturan ini mengatur penyelenggaraan sistem pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum di bidang agraria.<sup>2</sup> Mekanisme pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan melalui sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena data dan bukti yang diterbitkan, seperti sertifikat tanah, memiliki kekuatan pembuktian yang sah dan kuat. Sertifikat tersebut memuat data fisik dan data yuridis yang telah dibukukan serta dicatat dalam daftar buku tanah, dan juga dilengkapi dengan peta pendaftaran sebagai bagian dari bukti autentik.<sup>3</sup> Meskipun dalam UUPA tidak secara eksplisit menggunakan istilah *sertifikat tanah*, Pasal 19 ayat (2) huruf c menyebutkan tentang “surat tanda bukti hak.” Dalam praktik sehari-hari, surat tanda bukti hak tersebut diartikan dan dikenal sebagai sertifikat tanah.<sup>4</sup> yang berfungsi sebagai alat bukti otentik atas hak kepemilikan tanah yang telah terdaftar secara sah.<sup>5</sup>

Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat dan sah mengenai kepemilikan tanah. Sertifikat tersebut memiliki kekuatan hukum sepanjang tidak ada pihak lain, baik perseorangan maupun badan hukum, yang dapat membuktikan sebaliknya di pengadilan. Dengan demikian, sertifikasi tanah berfungsi sebagai jaminan kepastian hukum atas kepemilikan suatu bidang tanah. Selama tidak terdapat gugatan atau bukti tandingan yang dapat membatalkan keabsahannya, sertifikat tersebut dianggap sah dan diakui sebagai alat bukti kepemilikan yang memiliki kekuatan hukum penuh.

Banyak pihak berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan cara yang tidak sah, yang pada akhirnya menimbulkan praktik pemalsuan sertifikat hak atas tanah. Pemalsuan tersebut umumnya dilakukan karena sertifikat diterbitkan tanpa dasar hak yang jelas atau dengan tujuan untuk menampilkan kepemilikan yang tidak benar. Selain itu, sertifikat tanah palsu juga dapat muncul akibat tidak berlandaskan pada data yang valid, seperti penggunaan stempel Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) yang dipalsukan, serta pencantuman data fisik maupun yuridis yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya.

Terdapat beberapa alasan utama yang melatarbelakangi terbitnya sertifikat hak atas tanah palsu. Secara umum, empat faktor penyebabnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kurangnya pemahaman dan penerapan hukum dalam menangani serta menilai kedudukan hukum kasus terkait penerbitan sertifikat palsu.
2. Ketidaktahuan masyarakat terhadap sistem dan lembaga pertanahan, termasuk prosedur resmi pendaftaran dan penerbitan sertifikat tanah.
3. Upaya pihak tertentu untuk melegalkan dokumen yang tidak sah, dengan cara memanipulasi data fisik maupun yuridis agar tampak seolah-olah resmi.

---

<sup>2</sup> Taroreh Royke A, Marhoel R. Marimis, Edel Joshua Siagian “Tindak Pidana Pemalsuan Sertifikat Hak Milik Tanah” *Jurnal Kajian Hukum Lex Crimen*, XNo. 6 (2021): 85.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Arisaputra Muhammad Ilham, Farid Mustafa “Penerbitan Sertifikat Hak Pakai Diatas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan Fasilitas Umum” *Jurnal Kajian dan Penelitian*, 1 ,No.2 (2022): 238.

<sup>5</sup> *Op.cit.*, 85.

4. Tidak berfungsinya sistem administrasi pertanahan secara optimal, yang menyebabkan lemahnya pengawasan dan verifikasi data.

Kelemahan-kelemahan tersebut berdampak serius di bidang pertanahan, karena dapat menimbulkan kasus sertifikat ganda atas satu objek tanah yang sama. Hal ini pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menimbulkan sengketa kepemilikan tanah di kemudian hari.

Salah satu penyebab terjadinya sertifikat ganda adalah ketidakstabilan dalam mekanisme pendaftaran tanah di Indonesia, yang mengakibatkan pemegang hak atas tanah merasa tidak memiliki jaminan kepastian hukum. Ketika terdapat dua sertifikat atas satu objek tanah yang sama, dan masing-masing dimiliki oleh pihak yang berbeda, maka masing-masing pihak dapat mengklaim bahwa sertifikat yang dimilikinya adalah yang sah. Dalam kondisi demikian, masing-masing pemegang sertifikat tetap dianggap memiliki hak secara administratif hingga adanya pembuktian hukum yang menentukan sebaliknya. Untuk memperoleh kepastian hukum dan menetapkan siapa pemilik hak yang sah, salah satu pihak yang bersengketa harus mengajukan gugatan ke pengadilan. Melalui putusan pengadilan tersebut, akan ditentukan keabsahan sertifikat serta kepemilikan hak atas tanah yang sebenarnya.

Sertifikat ganda yang diterbitkan oleh lembaga berwenang, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN), merupakan permasalahan yang kerap terjadi dan sulit dihindari dalam sistem pertanahan di Indonesia. Kondisi ini umumnya disebabkan oleh adanya kesalahan administratif atau kelalaian dalam proses penerbitan sertifikat oleh BPN, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian kepemilikan hak atas tanah serta berpotensi menimbulkan sengketa antar pihak. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis mengangkat judul: **"KAJIAN HUKUM ATAS PERBUATAN MELAWAN HUKUM TERHADAPPENGUASAAN HAK MILIK TANAH PADA SERTIFIKAT GANDA"**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah disini yakni:

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai hak milik atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)?
2. Bagaimana bentuk dan unsur perbuatan melawan hukum (PMH) dalam kasus penguasaan hak milik tanah yang memiliki sertifikat ganda?
3. Bagaimana Tanggung Jawab Secara Hukum Badan Pertanahan Nasional Atas Penerbitan Sertifikat Ganda?
4. Apa akibat hukum atas penerbitan sertifikat ganda yang dilakukan BadanPertanahan Nasional?

## **1.3. Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan adalah Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum mengenai hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya Untuk memahami bentuk serta unsur-unsur perbuatan melawan hukum (PMH) dalam penguasaan hak milik tanah yang memiliki sertifikat ganda, serta Untuk menganalisis tanggung jawab hukum serta upaya penyelesaian

sengketa atas perbuatan melawan hukum dalam kasus penguasaan tanah bersertifikat ganda berdasarkan ketentuan hukum positif di Indonesia.

## **2. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap berbagai sumber hukum yang relevan, seperti norma, peraturan perundang-undangan, doktrin, serta literatur hukum lainnya. Analisis dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan menelaah dan menginterpretasikan bahan hukum untuk menjawab isu hukum yang dikaji. Dalam penelitian ini digunakan dua pendekatan utama, yaitu: Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang digunakan untuk mengkaji seluruh regulasi atau ketentuan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk memahami dan menganalisis permasalahan hukum berdasarkan konsep-konsep dan teori-teori hukum yang menjadi dasar pembentukan aturan hukum tersebut. Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer (seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan) serta bahan hukum sekunder (seperti buku, jurnal, dan pendapat para ahli). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui pengelompokan dan penelaahan terhadap masing-masing bahan hukum, baik primer maupun sekunder, yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan kesimpulan yang sistematis dan logis mengenai permasalahan yang diteliti.

## **3. Hasil dan Pembahasan**

### **3.1. Pengaturan Hak Milik atas Tanah Menurut UUPA**

Secara normatif UUPA mengatur bahwa semua tanah dalam wilayah negara merupakan milik nasional dan negara mengatur hak-hak atas tanah. UUPA mengenal berbagai hak atas tanah (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak memungut hasil, hak membuka tanah, dan hak-hak fidusia yang diatur kemudian). Hak milik menurut UUPA adalah hak turun-menurun yang paling sempurna yang dapat dikuasai oleh pemegangnya dalam batas-batas peraturan perundang-undangan dan fungsi sosial tanah. UUPA juga mengatur bahwa kepemilikan tanah wajib dicatatkan dalam pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum (sistem pendaftaran menempatkan sertifikat sebagai alat bukti kuat dalam sistem administrasi pertanahan). Namun UUPA dan peraturan pendaftaran tanah tidak membuat sertifikat bersifat absolut immaterial –kesalahan administrasi dapat terjadi sehingga dapat timbul lebih dari satu sertifikat untuk bidang yang sama.

Pasal 20 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah. Makna “turun-menurun” menunjukkan bahwa hak ini dapat diwariskan kepada ahli waris pemegang hak. Adapun istilah “terkuat dan terpenuh” berarti hak milik memiliki kedudukan paling tinggi dibandingkan dengan hak-hak lainnya, seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai.<sup>6</sup> Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain sesuai ketentuan. Negara menjamin kepastian hukum melalui sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997. Namun dalam praktik, sertifikat tidak menjamin kepastian hak secara material, melainkan hanya

---

<sup>6</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, (Jakarta, 2018): 254.

sebagai alat bukti administratif. Bila terjadi sertifikat ganda, salah satu sertifikat dapat dinyatakan cacat hukum dan dibatalkan melalui mekanisme administratif di BPN atau putusan pengadilan.<sup>7</sup> Secara yuridis, hak milik atas tanah memiliki beberapa unsur dan karakteristik pokok, yaitu:

1. Bersifat turun-menurun (herediter)  
Hak milik dapat diwariskan kepada ahli waris pemegang hak, sesuai dengan ketentuan perdata dan hukum agraria nasional.
2. Bersifat terkuat dan terpenuhi  
Dari seluruh hak atas tanah yang mungkin dimiliki seseorang, hak milik adalah yang memiliki kedudukan paling tinggi dalam hal kebebasan penggunaan dan penguasaan selama tidak melanggar ketentuan Pasal 6 tentang fungsi sosial tanah.
3. Terikat fungsi sosial tanah  
Meskipun demikian, hak milik tidak bersifat absolut karena penggunaannya harus memperhatikan fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
4. Dapat dialihkan atau beralih  
Hak milik dapat dialihkan melalui jual beli, hibah, tukar-menukar, waris, atau cara lain yang sah menurut hukum. (Pasal 20 ayat (2) UUPA).
5. Dapat dijadikan jaminan dan dibebani hak lain  
Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Pasal 21 UUPA mengatur bahwa hak milik hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. Selain itu, badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah dapat memiliki hak milik dengan syarat-syarat tertentu. Jika pemegang hak milik kehilangan status kewarganegaraannya, maka dalam jangka waktu satu tahun harus melepaskan haknya atau hak tersebut hapus karena hukum. Pembatasan ini menunjukkan bahwa hak milik merupakan hak yang erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat Indonesia atas tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hak milik dapat terjadi melalui beberapa cara, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUPA, yaitu:

1. Menurut hukum adat, yang keberadaannya diakui sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.
2. Karena penetapan pemerintah.
3. Berdasarkan ketentuan undang-undang.

Menurut Urip Santoso, terjadinya hak milik atas tanah pada dasarnya merupakan peralihan dari tanah negara kepada individu melalui proses administratif tertentu yang menghasilkan sertifikat hak milik sebagai alat bukti kepemilikan. UUPA menegaskan dalam Pasal 19 bahwa pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum. Pendaftaran ini meliputi pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, penerbitan sertifikat, serta pencatatan peralihan hak. Pasal 23 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran hak milik berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan demikian, sertifikat hak milik yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) menjadi bukti yuridis atas kepemilikan tanah tersebut.

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Prenada Media, 2016):88.

Walaupun hak milik merupakan hak yang “terpenuhi,” pemegangnya tidak boleh mempergunakan tanahnya secara sewenang-wenang. Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya penggunaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Pendekatan yuridis normatif memandang ketentuan fungsi sosial ini sebagai bentuk pembatasan hukum publik terhadap hak keperdataan agar tidak bertentangan dengan prinsip keadilan sosial dalam sistem agraria nasional.<sup>8</sup>

### 3.2. Bentuk dan Unsur PMH dalam Penguasaan Sertifikat Ganda

Bentuk Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam penguasaan sertifikat ganda dapat muncul dari berbagai pihak, antara lain:

1. Perbuatan Individu atau Badan Hukum  
Individu atau badan hukum yang mengetahui bahwa tanah telah bersertifikat atas nama orang lain namun tetap mengajukan penerbitan sertifikat baru, dapat dikategorikan melakukan PMH karena bertentangan dengan asas kepastian hukum dan itikad baik dalam hukum pertanahan.
2. Perbuatan Pejabat Pertanahan (BPN)  
Ketika pejabat pertanahan mengeluarkan sertifikat baru tanpa melakukan penelitian riwayat tanah secara cermat, hal tersebut termasuk bentuk kelalaian yang mengakibatkan kerugian pihak lain, sehingga dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum secara perdata maupun administrasi.
3. Perbuatan Penguasaan Fisik Tanah Secara Melawan Hukum  
Pemegang sertifikat ganda yang kemudian menguasai tanah secara fisik tanpa hak sah dan merugikan pemilik sertifikat asli, juga termasuk perbuatan melawan hukum dalam arti luas.

Menurut Subekti, perbuatan melawan hukum tidak hanya mencakup pelanggaran terhadap undang-undang, tetapi juga pelanggaran terhadap hak subjektif orang lain, kesusilaan, dan kepatutan dalam masyarakat. Berdasarkan doktrin hukum perdata, suatu tindakan dapat dikatakan sebagai Perbuatan Melawan Hukum (PMH) apabila memenuhi empat unsur pokok, yaitu:

1. Adanya Perbuatan Melawan Hukum  
Dalam kasus sertifikat ganda, perbuatan melawan hukum dapat berupa tindakan aktif (commission) seperti mengajukan sertifikat atas tanah yang telah bersertifikat, maupun tindakan pasif (omission) seperti kelalaian pejabat dalam memverifikasi data pertanahan.
2. Adanya Kerugian  
Kerugian dapat berupa kerugian materiil, seperti hilangnya hak atas tanah, maupun immateriil, seperti terganggunya ketenangan dan kepastian hukum pemilik tanah yang sah.
3. Adanya Kesalahan (Kesengajaan atau Kelalaian)  
Kesalahan muncul ketika pelaku mengetahui atau seharusnya mengetahui bahwa tanah tersebut telah memiliki sertifikat yang sah, namun tetap melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Dalam konteks pejabat pertanahan, kesalahan dapat berupa kelalaian administratif dalam proses verifikasi data.
4. Adanya Hubungan Kausal antara Perbuatan dan Kerugian

---

<sup>8</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, (Jakarta, 2019): 95.

Harus ada hubungan sebab akibat langsung (causal verband) antara perbuatan pelaku dengan kerugian yang diderita korban. Dalam kasus sertifikat ganda, penerbitan sertifikat ganda merupakan penyebab langsung dari hilangnya hak dan kerugian pihak pemegang sertifikat yang sah.

Secara normatif, penerbitan dan penguasaan sertifikat ganda bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Dengan demikian, tindakan penguasaan atau penerbitan sertifikat ganda tidak hanya melanggar hukum perdata, tetapi juga bertentangan dengan asas-asas hukum administrasi negara mengenai ketelitian dan kehati-hatian pejabat publik.

### **3.3. Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Dalam Penerbitan Sertifikat Ganda**

Tanggung jawab diartikan sebagai kesadaran manusia terhadap tindakan atau perbuatan yang disengaja. Setiap orang mempunyai tanggung jawab, karena tanggung jawab merupakan bagian dari kehidupan manusia. Segala urusan pertanahan yang berkaitan dengan pemberian hak atas tanah dan sertifikat menjadi tanggung jawab langsung Badan Pertanahan Nasional/ATR.

Apabila terjadi perselisihan atas beberapa sertifikat, BPN/ATR bertanggung jawab dalam melaksanakan perundingan mediasi serta membantu pihak yang mengalami sengketa untuk meraih sebuah kesepakatan. Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Indonesia No 21 Tahun 2020 terkait penyelesaian serta penanganan perkara pertanahan memberi mekanisme maupun akuntabilitas untuk dapat menyelesaikan sengketa tersebut.

Dengan mempertimbangkan rasa hormat serta adil atas hak maupun kewajiban setiap pihak maka Badan pertanahan berupaya untuk dapat menyelesaikan permasalahannya selaras terhadap regulasi yang berlaku dan apabila terjadi sengketa sertifikat ganda maka BPN berwenang melakukan mediasi, negosiasi dan mencapai kesepakatan di antara para pihak. Karena system pendaftaran tanah tidak berfungsi dengan baik, Badan Pertanahan Nasional pada akhirnya bertanggung jawab atas penerbitan sertifikat ganda. BPN pada akhirnya melakukan tanggung jawab terkait terbitnya sertifikat ganda dan juga melakukan tanggung jawabnya terkait sertifikat yang terbit sesuai dengan kewenangannya untuk menerbitkan sertifikat tersebut. Adapun sistem penanggung jawaban absolut menyatakan bahwa BPN mempunyai akuntabilitas baik di dalam dan di luar pengadilan apabila timbul perselisihan terkait hak atas tanah.

### **3.4. Akibat Hukum Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional**

Dalam beberapa kasus pemilik hak atas tanah terkadang menyuarkan keluhan dan menentang atas nama pihak yang dirugikan. Hal ini terjadi karena walaupun surat ukur atau gambar keadaan mempunyai nomor, tanggal dan luas tanah yang sama, namun sertifikat tanahnya sama dengan nomor dan tanggal yang sama tetapi dibayarkan pada tahun yang berbeda. Dalam kasus lain, sertifikat hak milik yang memiliki dua sertifikat juga mengandung kesalahan.

PP 17/2015 terkait Badan Pertanahan Nasional menyatakan pada pasal 1 di mana "Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah lembaga non

kementrian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”, dan Pasal 2 menyatakan bahwa “BPN mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Oleh karena tujuan Sebab tak terdapat dua satu secara hukum pada saat sebuah bidang tanah maka dikatakan tak bisa memberi kepastian hukum. Kehadiran banyak sertifikat pada hal ini dapat menimbulkan ketidakyakinan masyarakat akan sertifikat dan juga kepastian hukum terkait tanah karena dua sertifikat pada satu bidang tanah yang sama saling bertentangan maka tidak mungkin dikatakan bahwa sebuah sertifikat tersebut adalah tanda kepemilikan sah. Manakah yang dipandang kuat dan mampu menjamin hak atas tanah mempunyai kepastian hukum.<sup>9</sup>

Jika terjadi sengketa tanah antara dua pihak, artinya bisa diselesaikan secara musyawarah dengan perantara BPN, yang bertindak sebagai penanggung jawab atas masalah pertanahan di Indonesia. Diharapkan penyelesaian ini akan meraih kesepakatan dengan tidak merugikan salah satu pihak saja. Sudah jelas bahwa akan memerlukan lebih banyak sumber daya, waktu, dan materi jika penyelesaian harus dilakukan melalui jalur hukum. Setelah majelis hakim memberikan keputusan dalam membatalkan sebuah sertifikat maka BPN perlu melakukannya sebab keputusan itu tidak bisa memberikan kepuasan untuk semua pihak dan pihak yang merasa rugi memilih hak dalam melakukan pengajuan usaha hukum lainnya. Badan Pertanahan Nasional dapat dimintai pertanggungjawaban secara materiil dan moril jika kerugian tersebut disebabkan oleh kelalaian, kelalaian, atau kesengajaan. Korban atau pihak yang merasa dirugikan dapat menggugat melalui Pengadilan Negeri di tempat mereka tinggal.

#### 4. Kesimpulan

Penguasaan hak milik tanah yang menimbulkan sertifikat ganda merupakan bentuk pelanggaran terhadap asas kepastian hukum yang dijamin oleh UUPA. Penerbitan sertifikat ganda tidak hanya berdampak pada hilangnya hak keperdataan seseorang, tetapi juga menimbulkan tanggung jawab hukum bagi BPN sebagai penyelenggara administrasi pertanahan. Oleh karena itu, perlu pengawasan yang ketat, transparansi data pertanahan, serta peningkatan profesionalisme pejabat pertanahan untuk mencegah timbulnya kasus serupa di masa mendatang.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku:

- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika) (2018): 112.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, (Jakarta, 2018): 254.

---

<sup>9</sup> Sorongan Ricardo J “Jurnal Dampak Yuridis Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh BPN”, *Jurnal hukum*, 3, No. 3 (2015).

Simanjuntak P.N.H, "Hukum Perdata Indonesia", (Jakarta, Prenadamedia Group, 2017): 303.

**Jurnal:**

Arisaputra Muhammad Ilham, Farid Mustafa "Penerbitan Sertifikat Hak Pakai Diatas Tanah Hak Milik Oleh Pemerintah Daerah Untuk Pembangunan Fasilitas Umum" *Jurnal Kajian dan Penelitian*, 1 ,No.2 (2022): 238.

Iskandar Syah Mudakir "Jurnal Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data BasePertanahan, Jurnal Ilmiah Hukum Nusantara"4 No.2 (2014): 10.

Sari Indah "Jurnal Perbuatan melawan hukum (PMH) dalam hukum pidana dan hukum perdata)" II, No.1 (2020): 54.

Salim Agus "Jurnal Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik dengan adanya Penerbitan Sertikat Ganda" 2, No. 2 (2019): 178.

Sumirahayu Sulaiman, Christiana Sri Murni "Jurnal Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Merupakan Tanda Bukti Hak Kepemilikan Tanah", *Lex Librum, Jurnal Ilmu Hukum* 8, No. 2 (2022): 190.

Sorongon Ricardo J "Jurnal Dampak Yuridis Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh BPN", *Jurnal hukum*, 3, No. 3 (2015).

Taroreh Royke A, Marhoel R. Marimis, Edel Joshua Siagian "Tindak Pidana Pemalsuan Sertifikat Hak Milik Tanah" *Jurnal Kajian Hukum Lex Crimen*, XNo. 6 (2021): 85.

Uktolseja Novyta, Adonia Laturette, Suryani Sappe. "Jurnal Hak Pakai Atas Tanah HakMilik dan Penyelesaian Sengketa", *Batulis Civil Law Review*, 2 No. 1 (2021): 82.

**Undang-Undang:**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1960.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Peraturan Menteri Nomor 21 Tahun 2020.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015.