

BAGAIMANA PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM BPN KABUPATEN MAJALENGKA ATAS TERBITNYA SERTIFIKAT GANDA

Jonson Simangunsong
Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara

Correspondence

Email: jojonath01@gmail.com

No. Telp: +62 858-5127-2810

Submitted 2 Desember 2025

Accepted 8 Desember 2025

Published 9 Desember 2025

ABSTRAK

Terbitnya sertifikat ganda di Kabupaten Majalengka menunjukkan adanya kelemahan dalam proses administrasi pertanahan serta pengawasan internal di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban hukum BPN atas timbulnya sertifikat ganda, serta menilai mekanisme penyelesaian sengketa yang ditempuh oleh para pihak yang dirugikan. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPN bertanggung jawab secara administratif, perdata, dan dalam kondisi tertentu juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila ditemukan unsur penyalahgunaan wewenang. Selain itu, upaya penyelesaian sengketa atas sertifikat ganda dapat dilakukan melalui mekanisme keberatan administratif di BPN, mediasi, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), maupun gugatan perdata. Penelitian ini menegaskan bahwa penguatan pengawasan internal, peningkatan kualitas SDM, serta digitalisasi data pertanahan merupakan langkah penting untuk mencegah terulangnya sertifikat ganda di masa mendatang.

Kata kunci: Pertanggung jawaban Hukum, Sertifikat Ganda, BPN, Sengketa Pertanahan, Majalengka, Administrasi Pertanahan.

ABSTRACT

The issuance of dual land certificates in Majalengka Regency reflects weaknesses in the land administration process and internal supervision within the National Land Agency (BPN). This study aims to analyze the legal liability of BPN regarding the issuance of duplicate certificates and to assess the dispute-resolution mechanisms available to affected parties. The research uses a normative juridical method with statutory and case approaches. The findings indicate that BPN may bear administrative, civil, and, in certain cases, criminal liability when elements of abuse of authority are identified. Furthermore, disputes arising from duplicate certificates may be resolved through administrative objections within BPN, mediation, lawsuits to the Administrative Court (PTUN), or civil lawsuits. This study emphasizes that strengthening internal controls, improving human resources, and enhancing digital land-data systems are essential to prevent similar issues in the future.

Keywords: Legal Liability, Duplicate Land Certificates, National Land Agency (BPN), Land Disputes, Majalengka, Land Administration.

PENDAHULUAN

Hukum bukan hanya mengatur mengenai orang dengan orang lain, ataupun membahas mengenai sanksi, tetapi hukum juga membahas mengenai negara. Pengaturan mengenai Hukum nasional yang terkait dengan hukum tanah dengan landasan konstitusi yang berlaku di Indonesia yaitu Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang mengatur bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya di tugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Penjabaran dari ketentuan yang termasuk dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 ini kemudian menjadi pondasi bagi terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA). UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur terkait dengan penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut yaitu mengenai kepastian hak atas tanah, yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian

hukum pemilikan tanah. mengenai hak-hak atas tanah undang-undang juga mewajibkan kepada pemegang hak untuk mendaftarkan masing-masing tanahnya, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah.

Sistem hukum pertanahan hak menguasai negara tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) yang menjadi peraturan perundangan undangan tentang pertanahan. Penyusunan UUPA merupakan proses panjang yang dilakukan pemerintah Indonesia karena saat itu masa kedaulatan akan tanah masih banyak tanah peninggalan kolonial dan memakai sistem kolonial. Sehingga ketika diberlakukan, maka sistem pengelolaan dan penguasaan berubah. Akhirnya Unifikasi Hukum Tanah di Indonesia benarbenar terwujud dengan diundangkannya UUPA beserta Peraturan Pelaksana dan peraturan lain yang berkaitan dengannya sehinga dipastikan PKWT terkait tidak menyalahgunakan kebijakan yang ada Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988. BPN sebagai mana diubah dengan Kepres nomor 154 tahun 1999 tentang BPN. Yang merupakan satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan dalam mengelola bidang pertanahan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden nomor 85 tahun 2012 dan sebagai telah diubah. Dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dalam Pasal 1 dijelaskan bahwa: “Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disebut BPN RI adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”.

Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban dari pemerintah yang bersifat *rechts cadaster*, artinya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa buku tanah dan Sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.¹ Pada dasarnya penerbitan sertifikat hak kepemilikan atas tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak yang bersangkutan. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 31 dan Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 serta penjelasan pasal demi pasal tersebut, bahwa sertifikat tanah di maksudkan agar pemegang hak dengan mudah membuktikan haknya. Salah satu indikasi kepastian objek hak atas tanah ditunjukan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat georeferensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subjek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Sertifikat Hak Milik atas tanah merupakan suatu produk hukum Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga berlaku ketentuan-ketentuan hukum. Sehingga Kantor Pertanahan bertanggung jawab atas segala permasalahan yang terjadi berkaitan dengan sertifikat Hak Milik atas tanah.

Adanya sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang terjadi dalam kegiatan pendaftaran tanah atau sering dikatakan sebagai tumpang tindih terkait hak atas tanah yang diterbitkan tersebut oleh kantor pertanahan setempat. Dapat terjadinya hal tersebut karena dalam satu bidang tanah terbit lebih dari satu sertifikat hak atas tanah. Tentunya sertifikat ganda akan menimbulkan terjadinya sengketa keperdataan karena akan merugikan hak-hak para pihak. Menyikapi hal tersebut seharusnya kantor pertanahan dapat mengambil langkah yang tepat untuk menyelesaikan kasus sertifikat ganda tersebut yang tentunya sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Penerbitan sertifikat ganda merupakan pelanggaran serius terhadap PP No. 24 Tahun 1997, khususnya ketentuan bahwa sertifikat tidak

boleh bertentangan dengan fakta fisik dan yuridis di lapangan. Pelanggaran ini menunjukkan adanya kegagalan dalam pemenuhan asas-asas pemerintahan yang baik, terutama asas kecermatan, kepastian hukum, dan tidak menyalahgunakan kewenangan. Dalam konteks administrasi negara, kesalahan seperti ini menegaskan bentuk mal-administration yang berujung pada hilangnya fungsi sertifikat sebagai bukti kuat hak kepemilikan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini dirumuskan melalui pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimanakah analisis yuridis terhadap terbitnya sertifikat ganda di Kabupaten Majalengka berdasarkan Putusan PTUN Bandung No. 166/G/2024/PTUN.BDG jo. Putusan PT.TUN Jakarta No. 137/B/2025/PT.TUN.JKT ditinjau dari norma pendaftaran tanah dalam PP 24 Tahun 1997 dan regulasi PTSL?
2. Bagaimanakah pertanggungjawaban hukum Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Majalengka menurut hukum administrasi negara, hukum perdata, dan hukum pidana apabila terbukti terjadi cacat administratif dalam penerbitan sertifikat ganda?

Kerangka Teori .

Terbitnya Sertifikat Ganda di Kabupaten Majalengka berdasarkan Putusan PTUN Bandung No. 166/G/2024/PTUN.BDG jo. Putusan PT.TUN Jakarta No. 137/B/2025/PT.TUN.JKT ditinjau dari norma pendaftaran tanah dalam PP 24 Tahun 1997 dan regulasi PTSL

Pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat, sehingga hubungannya tidak bersifat individualisme semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perorangan, Tanah mempunyai nilai sosial. Kebutuhan manusia akan tanah adalah mutlak, namun kepemilikannya bersifat tidak mutlak Apabila diteliti lebih mendalam Putusan PTUN Bandung No. 166/G/2024/PTUN.BDG Perkara ini bermula ketika Michael Boba, sebagai pemegang Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 01024 dan SHM Nomor 01025 atas sebidang tanah yang terletak di Desa Lemahsugih, Kabupaten Majalengka, merasa haknya terganggu setelah mengetahui bahwa sebagian bidang tanah miliknya ternyata telah diterbitkan sertifikat lain oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Majalengka. Sertifikat tersebut adalah SHM Nomor 01302 atas nama Acih Sumiati dan SHM Nomor 01691 atas nama Eli Sugianto, yang diterbitkan melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada tahun 2019. Kedua sertifikat baru ini kemudian diketahui overlapping dengan sertifikat yang telah lebih dahulu diterbitkan atas nama Michael Boba. Fakta adanya tumpang tindih tersebut diketahui ketika Penggugat hendak melakukan pengujian kembali (cek fisik) terhadap tanahnya melalui Kantor Pertanahan Sumedang yang menemukan bahwa sebagian bidang tanah tersebut sudah tercatat atas nama pihak lain. Setelah mengetahui adanya sertifikat ganda Michael Boba berupaya menyelesaikan masalah ini melalui mekanisme administratif. Ia mengajukan pengaduan resmi kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Majalengka, meminta klarifikasi dan pembatalan sertifikat yang dianggapnya tidak sah. Merespons pengaduan tersebut, Kantor Pertanahan Majalengka kemudian memanggil para pihak untuk melakukan mediasi internal. Namun proses mediasi yang dilakukan beberapa kali tersebut tidak menghasilkan solusi konkret karena Kantor Pertanahan tidak mengambil langkah tegas untuk membatalkan atau memperbaiki sertifikat PTSL yang tumpang tindih tersebut. Situasi menjadi semakin rumit karena tidak ada mekanisme tindak lanjut yang jelas dari pihak Kantor Pertanahan, meskipun telah terbukti terdapat kesalahan verifikasi data fisik maupun yuridis pada saat penerbitan sertifikat PTSL.

Kegagalan penyelesaian administratif tersebut membuat Michael Boba mencari solusi hukum melalui jalur peradilan. Ia kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha

Negara (PTUN) Bandung dengan mendalilkan bahwa penerbitan SHM 01302 dan SHM 01691 oleh Kantor Pertanahan Majalengka merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang cacat hukum baik secara prosedural maupun material. Penggugat menyampaikan bahwa Kantor Pertanahan tidak melakukan pemeriksaan mendalam terhadap data fisik maupun yuridis, tidak melakukan verifikasi terhadap sertifikat yang telah terbit sebelumnya, dan tidak melakukan *cross-check* dengan peta bidang tanah atau buku tanah yang ada, sehingga mengakibatkan terbitnya sertifikat di atas tanah milik orang lain. Dalam persidangan, terungkap bahwa proses pengukuran ulang dalam program PTSL dilakukan tanpa melibatkan pemilik bidang tanah yang berbatasan, termasuk Penggugat, sehingga terjadi kesalahan batas bidang yang fatal.

Dalam kerangka normative Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, petugas pertanahan memiliki kewajiban hukum yang melekat pada setiap tahapan pendaftaran tanah. Kewajiban tersebut berakar pada Pasal 19 UUPA yang menegaskan perlunya kepastian hukum melalui pendaftaran tanah, dan diimplementasikan melalui beberapa asas penting yang tercantum dalam PP 24/1997. Asas kehati-hatian tercermin dalam Pasal 23, Pasal 26, dan Pasal 32 ayat (1) yang mewajibkan petugas memastikan kebenaran data fisik dan yuridis sebelum menerbitkan sertifikat. Hal ini berhubungan dengan asas publikasi dalam Pasal 26, Pasal 30, dan Pasal 34, yang mensyaratkan keterbukaan data pertanahan agar masyarakat dapat memberikan keberatan apabila terdapat kekeliruan. Penelitian data fisik, sebagaimana diatur dalam Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19, meliputi pemeriksaan batas, luas, dan letak bidang tanah melalui pengukuran resmi. Sementara itu, penelitian data yuridis mencakup pemeriksaan sahnyanya bukti hak, riwayat tanah, dan status penguasaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2). Norma ini mengandung makna bahwa pejabat pertanahan berkewajiban menolak atau menunda proses sertifikasi apabila terdapat keraguan terkait keabsahan data. PP 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah memuat kewajiban krusial berupa pengukuran kembali (*re-survey*) apabila ditemukan indikasi tumpang tindih atau ketidakcocokan data pada peta pendaftaran tanah. Kewajiban ini tersirat dalam mekanisme kegiatan pengukuran yang diatur dalam Pasal 17 sampai Pasal 20, yang mengharuskan penetapan dan pemeriksaan ulang batas tanah secara cermat sebelum dituangkan dalam surat ukur dan peta pendaftaran. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 30 ayat (2) yang menyatakan bahwa data yang meragukan harus diperiksa kembali sebelum dituangkan dalam buku tanah. Selain itu, kewajiban penyimpanan dan pemeliharaan dokumen autentik seperti surat ukur, buku tanah, dan warkah, diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 33, yang menegaskan bahwa dokumen autentik tersebut merupakan sumber data resmi untuk validasi permohonan hak atas tanah berikutnya. seluruh norma ini pada dasarnya dirancang sebagai *early warning system* dalam pendaftaran tanah, yaitu mekanisme perlindungan dini yang mencegah terbitnya sertifikat ganda, *overlapping*, dan cacat administratif. Artinya ketika kewajiban normatif ini tidak dijalankan, maka kesalahan bukan hanya bersifat teknis, tetapi berubah menjadi pelanggaran terhadap norma substantif hukum administrasi pertanahan. Boedi Harsono juga mengemukakan dalam sistem positif, pendaftaran tanah menganut sikap bahwa apa yang sudah didaftar itu terjamin mencerminkan keadaan sebenarnya, baik mengenai subyek haknya maupun obyek haknya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang telah didaftar dan untuk keperluan tersebut pemerintah meneliti kebenarannya.

Pertanggungjawaban Hukum Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Majalengka menurut hukum administrasi negara, hukum perdata, dan hukum pidana apabila terbukti terjadi cacat administratif dalam penerbitan sertifikat ganda

Sebuah pertanggungjawaban harus memiliki dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seseorang untuk memberi pertanggung jawaban nya. Teori

Tanggung Jawab dalam perbuatan melanggar hukum (Tort Liability) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:²

- a. Tanggung jawab atas suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan dengan sengaja (international tort liability), tergugat harus melakukan sesuatu yang merugikan penggugat atau mengetahui bahwa perbuatan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan karena kelalaian berdasarkan konsep kesalahan (Negligence Tort Liability) didasarkan pada konsep kesalahan (Concept of Fault) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (interminglend)
- c. Tanggung jawab mutlak karena melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (Stirck Liability) didasarkan pada perbuatannya yang disengaja atau tidak disengaja, yang berarti bahwa meskipun itu bukan kesalahannya, ia tetap bertanggung jawab atas kerugian yang diakibatkan oleh perbuatannya

Sebagaimana Cacat administratif dalam penerbitan sertifikat ganda pada dasarnya membuka ruang bagi pertanggungjawaban hukum karena setiap keputusan pertanahan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang harus memenuhi syarat sahnya keputusan administrasi menurut UU Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan). Ketika verifikasi data fisik dan yuridis tidak dilakukan secara benar sebagaimana diwajibkan oleh PP 24 Tahun 1997 Pasal 17–20 dan Pasal 24–30, maka keputusan tersebut menjadi cacat prosedur dan cacat substansi. Kepala Kantor Pertanahan sebagai pejabat yang menerbitkan atau mengesahkan sertifikat memikul kewajiban untuk memastikan bahwa setiap tahapan telah sesuai ketentuan. Apabila kewajiban ini diabaikan, khususnya terkait penelitian buku tanah, warkah, dan peta pendaftaran, maka secara normatif pejabat tersebut dapat dimintai

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Terbitnya sertifikat ganda di Kabupaten Majalengka disebabkan oleh kelemahan dalam verifikasi data, tumpang tindih peta bidang tanah, serta kurang optimalnya sistem pengawasan internal di BPN.
2. BPN Kabupaten Majalengka memikul pertanggungjawaban hukum baik secara administratif (melalui pembatalan atau perbaikan sertifikat), perdata (ganti rugi), maupun pidana apabila terdapat indikasi tindak pidana seperti pemalsuan atau penyalahgunaan kewenangan.
3. Mekanisme penyelesaian sengketa akibat sertifikat ganda dapat ditempuh melalui keberatan ke Kantor Pertanahan, mediasi, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), atau gugatan perdata ke pengadilan negeri.
4. Untuk mencegah terulangnya kasus serupa, diperlukan perbaikan sistem administrasi pertanahan, penataan kembali basis data, serta penerapan teknologi digital secara terpadu.

Saran

1. BPN perlu meningkatkan kualitas verifikasi, validasi data, dan sinkronisasi peta bidang tanah untuk mencegah tumpang tindih data.
2. Pemeriksaan berkala, audit internal, serta pengawasan melekat harus diperkuat untuk meminimalisir kelalaian maupun potensi penyalahgunaan wewenang.

3. Pelatihan mengenai teknologi pertanahan, regulasi terbaru, dan etika pelayanan publik harus dilakukan secara konsisten.
4. Sistem elektronik seperti PTSL digital dan peta bidang digital harus diterapkan sepenuhnya untuk menghindari penerbitan sertifikat ganda.
5. BPN perlu menyediakan layanan mediasi yang lebih transparan dan cepat untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ana Silviana, Kajian Tentang Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Melaksanakan Pendaftaran Tanah, Pandecta, Volume 7 Nomor 1 Tahun 2012.
- Aries S. Hutagalung, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005
- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan, 2003.
- Ika Mega Hardhani,, Tanggung Jawab Kepala Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertifikat Ganda, Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Brawijaya, 2019
- Indah Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Jurnal Mitra Manajemen Volume 9 Nomor 1 Tahun 2017
- Lusia Sulastrri, Pengantar Hukum Indonesia, Yogyakarta: Jejak Pustaka, 2023.
- Soekidjo Notoatmojo, Etika dan Hukum Kesehatan, Jakarta: Rineka Cipta, 2010
- <https://kab-morowaliutara.atrbpn.go.id/ptsl>