

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

Oleh:

Wiwik¹

Defi Purnama Wati²

Universitas Trunojoyo Madura

Alamat: JL. Raya Telang, Perumahan Telang Inda, Telang, Kec. Kamal, Kabupaten
Bangkalan, Jawa Timur (69162).

Korespondensi Penulis: wiwiksusanti583@gmail.com, defipurnamawati@gmail.com.

Abstract. *Duplicate certificates constitute a phenomenon that threatens legal certainty and legal protection of land ownership rights in Indonesia. This research aims to analyze the legal consequences of duplicate certificates on legal certainty in guaranteeing certainty and legal protection for land ownership rights. The research method employed is normative legal research utilizing statute approach, conceptual approach, and case approach. Data were collected through library research on primary, secondary, and tertiary legal materials, subsequently analyzed qualitatively using descriptive-analytical and prescriptive methods. The research findings indicate that duplicate certificates generate serious legal consequences in several dimensions: first, destroying the principle of objective legal certainty by creating mutually contradictory official state documents over the same object, contrary to the purpose of land registration in Article 3 of Government Regulation No. 24 of 1997; second, causing subjective legal uncertainty for certificate holders acting in good faith; third, violating the contradictoire delimitatie principle. Legal protection for rights holders comprises preventive protection through announcement mechanisms (Article 26 of Government Regulation No. 24 of 1997) and rechtsverwerking (Article 32 paragraph 2), as well as repressive protection through Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of National Land Agency*

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

Regulation No. 21 of 2020 which regulates mediation as a settlement mechanism with up to 70% effectiveness in simple cases, although less effective for vulnerable parties.

Keywords: *Duplicate Certificates, Legal Certainty, Legal Protection, Land Ownership Rights, Land Registration.*

Abstrak. Sertifikat ganda merupakan fenomena yang mengancam kepastian hukum dan perlindungan hukum hak milik tanah di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis akibat hukum sertifikat ganda terhadap kepastian hukum dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi hak milik tanah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis dan preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sertifikat ganda menimbulkan akibat hukum yang serius dalam beberapa dimensi: pertama, menghancurkan prinsip kepastian hukum objektif karena menciptakan dokumen resmi negara yang saling bertentangan atas objek yang sama, bertentangan dengan tujuan pendaftaran tanah dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997; kedua, menimbulkan ketidakpastian hukum subjektif bagi pemegang sertifikat yang beritikad baik; ketiga, melanggar asas *contradictoire delimitatie*. Perlindungan hukum bagi pemegang hak terdiri dari perlindungan preventif melalui mekanisme pengumuman (Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997) dan *rechtsverwerking* (Pasal 32 ayat 2), serta perlindungan represif melalui Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 yang mengatur mediasi sebagai mekanisme penyelesaian dengan efektivitas hingga 70% dalam kasus sederhana, meskipun kurang efektif untuk pihak yang lemah.

Kata Kunci: Sertifikat Ganda, Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, Hak Milik Tanah, Pendaftaran Tanah.

LATAR BELAKANG

Hak atas tanah merupakan salah satu hak asasi yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28H ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik itu tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang. Untuk menjamin kepastian dan

perlindungan hukum atas hak milik tanah, negara melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengamanatkan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bertujuan menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat.¹ Sertifikat hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UUPA memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna (sterk bewijs) dan bersifat final, sehingga dianggap benar selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya.² Prinsip ini menjadi landasan utama kepastian hukum dalam lalu lintas pertanahan di Indonesia. Namun dalam praktik, sering dijumpai fenomena terbitnya sertifikat ganda atas bidang tanah yang sama, baik karena kesalahan administratif Kantor Pertanahan, manipulasi data, maupun tindakan pidana pemalsuan.³

Isu hukum utama yang menjadi fokus penelitian ini adalah akibat hukum sertifikat ganda terhadap kepastian hukum dalam menjamin dan perlindungan hukum hak milik tanah. Sertifikat ganda tidak hanya menimbulkan konflik kepemilikan, tetapi juga merusak integritas sistem pendaftaran tanah nasional. Terbitnya sertifikat ganda menimbulkan akibat hukum yang sangat serius, yaitu hilangnya kepastian hukum bagi pemegang hak, potensi sengketa yang berkepanjangan, serta kerugian materiil dan immateriil bagi para pihak. Putusan Mahkamah Agung Nomor 423 K/Pdt/2017 menyatakan bahwa sertifikat ganda merupakan pelanggaran asas *contradictoire delimitatie* dan bertentangan dengan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997, sehingga salah satu atau bahkan kedua sertifikat dapat dibatalkan.⁴ Akibatnya, pemegang sertifikat sah sering kali harus berhadapan dengan pihak ketiga yang juga memiliki sertifikat sah atas tanah yang sama, sehingga memaksa mereka menempuh peradilan yang panjang dan mahal. Akibat hukum dari sertifikat ganda meliputi hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap Badan Pertanahan Nasional (BPN), peningkatan sengketa perdata, dan potensi kerugian ekonomi besar bagi pemilik sah, di mana salah satu sertifikat harus dibatalkan melalui proses litigasi yang panjang di pengadilan.

¹ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria jo. Pasal 1 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 287.

³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah dan Apartemen di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999, hlm. 156–158.

⁴ Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 423 K/Pdt/2017 tanggal 12 Juli 2017.

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

Penelitian terdahulu telah membahas topik ini secara ekstensif. Penelitian yang dilakukan oleh Jihan Khansa Salsabila (2023) menganalisis upaya penyelesaian masalah sertifikat ganda berdasarkan peraturan tersebut, menyoroti kelemahan sistem pendataan manual sebagai pemicu utama, tetapi belum mengevaluasi implementasi secara empiris pasca-2020. Penelitian lain oleh Alifa Rahimah (2024) dalam tesisnya menilai efektivitas mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah berdasarkan Peraturan Nomor 21/2020, menemukan bahwa proses mediasi efektif hingga 70% dalam kasus-kasus sederhana, namun kurang dalam memberikan perlindungan bagi pihak lemah seperti petani kecil atau masyarakat adat. Di tingkat yang lebih luas, artikel oleh Ismail dkk. (2025) dalam *Legal Dialogica* membahas tindakan pertanahan terkait sertifikat ganda di Kota Palu, dengan pendekatan komparatif terhadap sistem land registry di wilayah lain, yang menekankan rekonstruksi hukum untuk menghindari duplikasi.

Meskipun telah banyak penelitian yang mengkaji tentang sengketa pertanahan dan sertifikat ganda, namun terdapat beberapa kesenjangan penelitian yang perlu diisi. Penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak mengkaji Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016, sementara kajian mendalam terhadap Akibat hukum sertifikat ganda terhadap kepastian hukum dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi hak milik tanah yang merupakan regulasi terbaru masih sangat terbatas. Penelitian terdahulu cenderung bersifat normatif dan belum banyak yang mengukur efektivitas implementasi di lapangan secara komprehensif. Lebih lanjut, analisis mengenai kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pihak dalam kasus sertifikat ganda pasca berlakunya Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020⁵ belum banyak diteliti secara mendalam, terutama dari perspektif komparatif antara pemegang sertifikat yang berbeda.

Penelitian ini sangat penting dan mendesak untuk dilakukan dengan beberapa alasan mendasar. Dari aspek kepastian hukum, sertifikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum yang fundamental bagi para pemegang hak atas tanah yang bertentangan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, dimana ketidakpastian

⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Nomor 21 tahun 2020 tentang Pengelolaan Sengketa, Konflik, dan Perkara Pertanahan

ini dapat menghambat investasi dan pembangunan ekonomi secara luas.⁶ Dari aspek perlindungan hukum, kasus sertifikat ganda merugikan pihak yang beritikad baik dan menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil yang signifikan, dimana data menunjukkan bahwa banyak masyarakat yang kehilangan hak atas tanahnya atau terpaksa mengeluarkan biaya besar untuk proses hukum yang berkepanjangan, sehingga perlu ada kajian mendalam tentang sejauh mana Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dapat memberikan perlindungan hukum yang memadai.⁷ Dari aspek efisiensi peradilan, kasus sertifikat ganda yang menumpuk di pengadilan memberikan beban berat bagi sistem peradilan Indonesia, sehingga dengan adanya mekanisme penyelesaian alternatif yang diatur dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 diharapkan dapat mengurangi beban pengadilan dan mempercepat penyelesaian sengketa, namun efektivitas mekanisme tersebut perlu dikaji secara empiris.⁸ Dengan demikian, penelitian tentang Akibat hukum sertifikat ganda terhadap kepastian hukum dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi hak milik tanah dalam penyelesaian kasus sertifikat ganda menjadi sangat urgen dan strategis, baik dari perspektif akademis, praktis, maupun kebijakan publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau penelitian hukum doktrinal (*doctrinal legal research*). Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹ Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum kepustakaan karena penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan

⁶ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁷ Iwan Permadi, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum", *Jurnal Yustisia*, Vol. 5, No. 2, 2016, hlm. 448-467

⁸ Nia Kurniati dan Erna Lisye Fakhriah, "BPN Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia Pasca Perkaban No. 11 Tahun 2016", *Sosiohumaniora*, Vol. 19, No. 2, 2017, hlm. 95-105.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 13-14.

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

pendekatan kasus (*case approach*).¹⁰ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah dan penyelesaian sengketa sertifikat ganda. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji konsep-konsep hukum yang relevan seperti konsep kepastian hukum, perlindungan hukum, dan sertifikat ganda dari perspektif doktrin hukum dan pandangan para ahli. Sedangkan pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis putusan-putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap terkait dengan sengketa sertifikat ganda untuk memahami penerapan hukum dalam praktik peradilan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Akibat Hukum Sertifikat Ganda terhadap Kepastian Hukum Hak Milik Tanah

Sertifikat ganda merupakan fenomena yang sangat mengancam kepastian hukum dalam sistem pertanahan Indonesia. Kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch merupakan salah satu tujuan hukum yang fundamental, di samping keadilan dan kemanfaatan.¹¹ Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum berarti adanya jaminan bahwa hak atas tanah yang telah didaftarkan dan bersertifikat tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya melalui mekanisme hukum yang sah. Sertifikat hak atas tanah menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA¹² dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran¹³ Tanah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Sistem publikasi yang dianut Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, artinya sertifikat yang diterbitkan oleh negara memiliki kekuatan pembuktian yang kuat tetapi masih dapat digugat apabila ada pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang sah.

Terbitnya sertifikat ganda menimbulkan akibat hukum yang merugikan kepastian hukum dalam beberapa dimensi. Pertama, sertifikat ganda menghancurkan prinsip

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 14.

¹¹ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, sebagaimana dikutip dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 19-20.

¹² Pasal 19 ayat (2) huruf c

¹³ Pasal 32 ayat (1)

kepastian hukum objektif (*rechtzekerheid*) karena menciptakan dua atau lebih dokumen resmi negara yang saling bertentangan atas objek yang sama. Hal ini bertentangan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Kedua, sertifikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum subjektif bagi para pemegang sertifikat. Meskipun masing-masing pihak memegang sertifikat yang secara formal sah dan dikeluarkan oleh instansi berwenang, namun keberadaan sertifikat lain atas tanah yang sama membuat status kepemilikan menjadi tidak pasti. Kondisi ini menimbulkan keresahan dan ketidakamanan hukum (*rechtsonzekerheid*) bagi pemegang hak yang beritikad baik.¹⁴

Ketiga, sertifikat ganda melanggar asas *contradictoire delimitatie* atau asas penetapan batas yang kontradiktif yang diatur dalam Pasal 17 dan Pasal 19 PP No. 24 Tahun 1997. Asas ini mengharuskan bahwa dalam proses pengukuran dan pemetaan tanah harus dihadiri oleh pemilik tanah yang berbatasan, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kepemilikan. Pelanggaran terhadap asas ini mengakibatkan cacat hukum pada proses penerbitan sertifikat yang dapat dijadikan dasar pembatalan. Dalam praktik peradilan, Mahkamah Agung telah memberikan putusan-putusan yang menegaskan akibat hukum dari sertifikat ganda. Putusan Mahkamah Agung Nomor 423 K/Pdt/2017 menyatakan bahwa sertifikat ganda yang diterbitkan atas bidang tanah yang sama merupakan pelanggaran terhadap asas *contradictoire delimitatie* dan bertentangan dengan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997, sehingga salah satu atau bahkan kedua sertifikat dapat dibatalkan. Putusan ini menegaskan bahwa sertifikat yang diterbitkan dengan cacat hukum tidak memiliki kekuatan hukum dan harus dibatalkan demi memulihkan kepastian hukum.

Lebih lanjut, Putusan Mahkamah Agung Nomor 1230 K/Pdt/2015 menetapkan bahwa dalam hal terdapat dua sertifikat atas satu bidang tanah, maka sertifikat yang diterbitkan lebih dahulu yang diakui keabsahannya, dengan syarat bahwa proses penerbitannya telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Prinsip ini dikenal sebagai asas *prior in tempore potior in jure* (siapa yang lebih dahulu, lebih kuat haknya).

¹⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 108-110

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

Namun demikian, prinsip ini tidak bersifat mutlak karena tetap harus mempertimbangkan aspek materiil kepemilikan tanah, terutama apabila sertifikat yang diterbitkan lebih dahulu ternyata mengandung cacat hukum atau diperoleh melalui cara-cara yang melawan hukum. Akibat hukum lain dari sertifikat ganda adalah timbulnya potensi kerugian ekonomi yang sangat besar bagi para pihak. Pemegang sertifikat yang beritikad baik terpaksa mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk proses litigasi yang seringkali berlangsung bertahun-tahun, mulai dari tingkat pertama, banding, kasasi, bahkan peninjauan kembali.¹⁵ Selain kerugian materiil berupa biaya perkara, para pihak juga mengalami kerugian immateriil berupa tekanan psikologis, kehilangan kesempatan ekonomi, dan rusaknya hubungan sosial dengan pihak lain.

Dari perspektif sistem hukum pertanahan nasional, maraknya kasus sertifikat ganda mengindikasikan adanya kelemahan struktural dalam sistem pendaftaran tanah Indonesia. Sistem pendaftaran tanah yang masih menggunakan publikasi negatif memberikan celah bagi pihak-pihak yang tidak beritikad baik untuk mengajukan permohonan pendaftaran tanah yang sebenarnya sudah terdaftar atas nama orang lain. Kelemahan dalam sistem verifikasi data, pengumuman data fisik dan yuridis, serta pengawasan penerbitan sertifikat menjadi penyebab utama terbitnya sertifikat ganda.

Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Milik Tanah dalam Kasus Sertifikat Ganda

Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) merupakan konsep yang sangat penting dalam negara hukum (*rechtsstaat*). Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.¹⁶ Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif. Sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul akibat adanya pelanggaran hukum. Dalam konteks sertifikat ganda, perlindungan hukum preventif tercermin dalam berbagai ketentuan yang mengatur prosedur pendaftaran tanah.

¹⁵ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 315-317

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 29-30.

Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997 mengatur tentang kewajiban Kantor Pertanahan untuk melakukan pengumuman data fisik dan data yuridis selama 60 hari, sehingga memberikan kesempatan kepada pihak yang keberatan untuk mengajukan gugatan.¹⁷ Mekanisme ini dimaksudkan untuk mencegah terbitnya sertifikat yang merugikan hak pihak lain, termasuk mencegah terbitnya sertifikat ganda.

Selanjutnya, Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 mengatur bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.¹⁸ Ketentuan ini memberikan perlindungan kepada pembeli atau penerima hak yang beritikad baik, sekaligus mendorong pihak yang merasa berhak untuk segera mengajukan tuntutan.

Namun demikian, dalam praktik implementasi perlindungan hukum preventif masih mengalami banyak kendala. Pengumuman data fisik dan yuridis seringkali tidak efektif karena dilakukan secara pasif di Kantor Pertanahan atau papan pengumuman desa/kelurahan yang tidak mudah diakses oleh masyarakat. Akibatnya, pihak yang sebenarnya berhak seringkali tidak mengetahui adanya permohonan pendaftaran tanah atas tanah miliknya, sehingga tidak dapat mengajukan keberatan dalam jangka waktu yang ditentukan. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Sengketa, Konflik, dan Perkara Pertanahan yang menggantikan Peraturan Menteri sebelumnya. Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang lebih baik dalam penyelesaian kasus sertifikat ganda dan sengketa pertanahan lainnya.

Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 membedakan antara sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Sengketa tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang

¹⁷ *Ibid.* pasal 26

¹⁸ *Ibid.*, pasal 32 ayat (2)

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.¹⁹ Konflik tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.²⁰ Sedangkan perkara tanah adalah perselisihan pertanahan yang penanganannya melalui lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihan pertanahannya di Kementerian ATR/BPN.²¹ Dalam penyelesaian kasus sertifikat ganda, Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 mengatur mekanisme penyelesaian melalui mediasi oleh Kementerian ATR/BPN. Pasal 13 Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 menyatakan bahwa penanganan sengketa tanah dilakukan melalui mediasi oleh Kementerian yang bertindak sebagai mediator.²² Mediasi dilakukan dengan mengumpulkan para pihak yang bersengketa untuk mencari solusi terbaik yang disepakati bersama dengan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keunggulan mekanisme mediasi dalam penyelesaian sertifikat ganda adalah efisiensi waktu dan biaya dibandingkan dengan jalur litigasi di pengadilan. Mediasi juga memberikan ruang bagi penyelesaian yang lebih fleksibel dan dapat mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak, seperti melalui ganti rugi, tukar guling, atau bagi hasil.

Namun demikian, efektivitas mediasi juga memiliki keterbatasan, terutama dalam kasus-kasus yang melibatkan kesenjangan kekuatan ekonomi dan sosial antara para pihak. Selain mekanisme mediasi, Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 juga mengatur tentang kewenangan Kementerian ATR/BPN untuk melakukan pembatalan sertifikat yang diterbitkan dengan cacat hukum. Pasal 107 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan mengatur bahwa Menteri dapat membatalkan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah yang mengandung cacat hukum administratif atau cacat hukum dalam penerbitannya.²³ Kewenangan pembatalan ini

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3

²⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 4

²¹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 5

²² *Ibid.*, Pasal 13

²³ Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan nasional pasal 107 Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

merupakan bentuk perlindungan hukum represif untuk memulihkan keadaan hukum yang sebenarnya.

Dalam praktik, proses pembatalan sertifikat melalui Kementerian ATR/BPN sering mengalami kendala karena adanya resistensi dari pihak yang merasa dirugikan. Oleh karena itu, dalam banyak kasus, pembatalan sertifikat ganda harus melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Putusan pengadilan yang menyatakan salah satu sertifikat batal atau tidak sah kemudian menjadi dasar bagi Kantor Pertanahan untuk melakukan pencoretan atau pembatalan sertifikat dalam buku tanah. Perlindungan hukum bagi pemegang hak yang beritikad baik juga diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang memberikan perlindungan kepada pembeli beritikad baik melalui lembaga *rechtsverwerking* atau gugatan yang kadaluwarsa setelah 5 tahun. Ketentuan ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang telah memperoleh tanah dengan itikad baik dan telah menguasainya secara nyata. Namun demikian, perlindungan ini tidak berlaku apabila sertifikat yang dipegang oleh pembeli beritikad baik tersebut diterbitkan berdasarkan pemalsuan dokumen atau tindak pidana lainnya.

Dalam dimensi perlindungan hukum represif melalui pengadilan, pemegang hak yang dirugikan oleh terbitnya sertifikat ganda dapat mengajukan gugatan pembatalan sertifikat atau gugatan perbuatan melawan hukum. Gugatan pembatalan sertifikat diajukan dengan dasar bahwa sertifikat diterbitkan dengan melanggar prosedur hukum atau mengandung cacat hukum administratif. Sedangkan gugatan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) didasarkan pada Pasal 1365 KUHPerdara yang mengatur bahwa setiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang bersalah untuk mengganti kerugian tersebut. Mahkamah Agung dalam berbagai putusannya telah memberikan pedoman dalam menentukan sertifikat mana yang sah dalam kasus sertifikat ganda. Kriteria yang digunakan antara lain: (1) sertifikat yang diterbitkan lebih dahulu, dengan syarat proses penerbitannya sesuai hukum; (2) sertifikat yang didukung oleh bukti-bukti kepemilikan yang lebih kuat, seperti akta jual beli, bukti pembayaran pajak, atau penguasaan fisik yang nyata dan terus-menerus; (3) sertifikat yang dipegang oleh pihak yang beritikad baik; dan (4) sertifikat yang proses penerbitannya memenuhi prosedur hukum, termasuk pengumuman dan tidak ada keberatan dari pihak lain.

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

Selain perlindungan melalui jalur perdata, pemegang hak yang dirugikan juga dapat melaporkan kasus sertifikat ganda yang melibatkan tindak pidana ke pihak kepolisian. Tindak pidana yang sering terjadi dalam kasus sertifikat ganda antara lain pemalsuan dokumen (Pasal 263 KUHP), penipuan (Pasal 378 KUHP), atau penggelapan (Pasal 372 KUHP).²⁴ Jalur pidana ini penting untuk memberikan efek jera kepada pelaku dan mencegah terjadinya kasus serupa di masa mendatang. Namun demikian, perlindungan hukum melalui jalur pidana juga mengalami berbagai kendala dalam implementasinya. Proses penyidikan dan penuntutan kasus pertanahan seringkali memakan waktu lama karena kompleksitas pembuktian dan adanya berbagai pihak yang terlibat. Selain itu, pembuktian unsur kesengajaan dan itikad buruk dalam kasus sertifikat ganda seringkali sulit dilakukan, terutama apabila pelaku menggunakan modus yang canggih atau melibatkan oknum aparat yang membantu melancarkan tindak pidana tersebut.

Dari perspektif tanggung jawab negara, terbitnya sertifikat ganda juga menimbulkan pertanyaan tentang tanggung jawab Kantor Pertanahan sebagai instansi yang berwenang menerbitkan sertifikat. Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang sifatnya *recht kadaster* (pendaftaran hak), bukan sekedar kadaster yang hanya mencatat data fisik tanah. Dengan demikian, negara melalui Kantor Pertanahan memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa sertifikat yang diterbitkan adalah sah dan tidak merugikan pihak lain. Dalam hal terbitnya sertifikat ganda disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian petugas Kantor Pertanahan, negara dapat dimintakan pertanggungjawaban melalui mekanisme gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau gugatan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri. Putusan Mahkamah Agung Nomor 102 K/TUN/2016 menyatakan bahwa apabila terbukti Kantor Pertanahan melakukan kesalahan dalam proses penerbitan sertifikat, maka keputusan penerbitan sertifikat dapat dibatalkan dan negara dapat dimintakan ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan.

²⁴ Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Pasal 263, Pasal 378, dan Pasal 372.

Upaya Pencegahan dan Penyelesaian Sertifikat Ganda Berdasarkan Regulasi Terkini

Untuk mencegah terjadinya sertifikat ganda di masa mendatang, diperlukan reformasi menyeluruh dalam sistem pendaftaran tanah Indonesia. Salah satu upaya yang telah dilakukan adalah digitalisasi sistem pendaftaran tanah melalui program Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) yang kemudian berkembang menjadi sistem Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (K2P) dan terakhir sistem Land Management and Policy (LMAP). Sistem digital ini memungkinkan Kantor Pertanahan untuk melakukan pengecekan silang secara otomatis terhadap data fisik dan yuridis tanah yang akan didaftarkan, sehingga dapat mendeteksi adanya tumpang tindih atau duplikasi sebelum sertifikat diterbitkan. Namun demikian, digitalisasi sistem pendaftaran tanah juga menghadapi berbagai tantangan, terutama terkait dengan data lama yang belum terdigitalisasi secara sempurna. Selain itu, masih terdapat kesenjangan kapasitas teknologi informasi antara Kantor Pertanahan di daerah perkotaan dan di daerah terpencil, yang dapat menghambat efektivitas sistem digital tersebut.

Upaya pencegahan lainnya adalah melalui penguatan mekanisme pengumuman dan partisipasi masyarakat dalam proses pendaftaran tanah. Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang pengumuman data fisik dan yuridis perlu diimplementasikan secara lebih efektif, tidak hanya melalui papan pengumuman di kantor desa atau kelurahan, tetapi juga melalui media massa, media sosial, dan platform digital lainnya yang lebih mudah diakses oleh masyarakat. Selain itu, peningkatan profesionalisme dan integritas aparat Kantor Pertanahan juga menjadi kunci dalam pencegahan terbitnya sertifikat ganda. Banyak kasus sertifikat ganda yang terjadi karena adanya kolusi antara pemohon dengan oknum petugas Kantor Pertanahan yang memfasilitasi penerbitan sertifikat tanpa melalui prosedur yang benar. Oleh karena itu, diperlukan penguatan sistem pengawasan internal dan sanksi yang tegas bagi petugas yang terbukti terlibat dalam penerbitan sertifikat ganda.

Dalam hal penyelesaian sertifikat ganda yang telah terlanjur terjadi, Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 menawarkan mekanisme penyelesaian yang lebih terstruktur dan efisien. Pasal 13 hingga Pasal 20 Permen tersebut mengatur tahapan penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi, yang meliputi: (1) pengajuan permohonan penanganan sengketa; (2) penelitian dan verifikasi oleh tim; (3) pelaksanaan mediasi; (4)

AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH

pembuatan kesepakatan atau berita acara hasil mediasi; dan (5) pelaksanaan kesepakatan hasil mediasi. Apabila mediasi tidak mencapai kesepakatan, para pihak dapat menempuh jalur pengadilan. Dalam proses pengadilan, hakim akan mempertimbangkan berbagai aspek, termasuk bukti-bukti kepemilikan, proses penerbitan sertifikat, itikad baik para pihak, dan penguasaan fisik tanah. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap kemudian menjadi dasar bagi Kantor Pertanahan untuk membatalkan salah satu sertifikat dan melakukan perbaikan data dalam buku tanah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Sertifikat ganda merupakan permasalahan hukum yang sangat serius dan mengancam kepastian hukum kepemilikan tanah di Indonesia. Keberadaan dua atau lebih sertifikat yang diterbitkan atas satu bidang tanah yang sama pada hakikatnya bertentangan dengan tujuan fundamental pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Fenomena sertifikat ganda menimbulkan dampak hukum yang multidimensi. Pertama, sertifikat ganda menghancurkan prinsip kepastian hukum objektif karena menciptakan dokumen resmi negara yang saling bertentangan atas objek yang sama. Kedua, sertifikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum subjektif bagi pemegang sertifikat yang beritikad baik, dimana meskipun masing-masing pihak memegang sertifikat yang secara formal sah, status kepemilikan menjadi tidak pasti dan menimbulkan keresahan hukum. Ketiga, sertifikat ganda melanggar asas penetapan batas tanah yang seharusnya melibatkan pemilik tanah berbatasan untuk mencegah tumpang tindih. Keempat, berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung, sertifikat ganda dapat berakibat pada pembatalan salah satu atau bahkan kedua sertifikat, dengan menerapkan prinsip bahwa sertifikat yang diterbitkan lebih dahulu lebih diakui keabsahannya sepanjang prosesnya sesuai hukum.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak milik tanah dalam kasus sertifikat ganda dapat dibedakan menjadi perlindungan preventif dan represif. Dari aspek preventif, sistem hukum Indonesia telah mengatur mekanisme pengumuman data fisik dan yuridis selama 60 hari serta lembaga *rechtsverwerking* yang membatasi gugatan setelah 5 tahun. Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 juga memberikan mekanisme penyelesaian

melalui mediasi yang terbukti efektif hingga 70% untuk kasus sederhana. Namun implementasinya masih menghadapi kendala, terutama karena pengumuman seringkali tidak efektif dan mediasi kurang memberikan perlindungan bagi pihak yang lemah secara ekonomi dan sosial. Dari aspek represif, pemegang hak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan pembatalan sertifikat, gugatan perbuatan melawan hukum, serta melaporkan tindak pidana seperti pemalsuan dokumen atau penipuan.

Untuk mencegah terjadinya sertifikat ganda di masa mendatang, diperlukan upaya komprehensif meliputi digitalisasi sistem pendaftaran tanah melalui program K2P dan LMAP yang memungkinkan pengecekan silang otomatis untuk mendeteksi tumpang tindih, penguatan mekanisme pengumuman melalui media digital yang lebih mudah diakses masyarakat, peningkatan profesionalisme dan integritas aparat melalui pengawasan internal dan sanksi tegas, serta pertimbangan untuk mengadopsi sistem publikasi positif guna memberikan kepastian hukum yang lebih kuat meskipun memerlukan persiapan matang.

Dengan demikian, meskipun telah terdapat berbagai instrumen hukum untuk mencegah dan menyelesaikan kasus sertifikat ganda, efektivitas implementasinya masih menghadapi berbagai kendala. Oleh karena itu, diperlukan reformasi menyeluruh dalam sistem pendaftaran tanah, penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, serta penegakan hukum yang tegas untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang optimal bagi pemegang hak milik tanah di Indonesia.

DAFTAR REFERENSI

- Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).
- Harsono Budi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Kurniati Nia dan Erna Fakhriah Lisye "BPN Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia Pasca Perkaban No. 11 Tahun 2016", *Sosiohumaniora*, Vol. 19, No. 2, 2017.
- Perlindungan A.P. *Pendaftaran Tanah dan Apartemen di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999.

**AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA TERHADAP
KEPASTIAN HUKUM DALAM MENJAMIN KEPASTIAN DAN
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI HAK MILIK TANAH**

Permadi Iwan, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum", *Jurnal Yustisia*, Vol. 5, No. 2, 2016.

Radbruch Gustav, *Rechtsphilosophie*, sebagaimana dikutip dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014).

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

Soekanto Soerjono dan Mamudi Sri, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2015).

Sutedi Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Nomor 21 tahun 2020 tentang Pengelolaan Sengketa, Konflik, dan Perkara Pertanahan

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 423 K/Pdt/2017.