

ANALISIS HUKUM SENGKETA SERTIFIKAT GANDA BERDASARKAN UU NO. 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAN PP NO. 24 TAHUN 1997

Resa Sinta

Universitas Pamulang

Indah Ayu Wulandari

Universitas Pamulang

Dede Ika Murofikoh

Universitas Pamulang

Korespondensi penulis: dosen02940@gmail.com, reysha42@gmail.com,
indahayuwulandari82@gmail.com

Abstract. Land certificates are an essential legal instrument that provides legal certainty over land rights and serves as the primary basis for land transactions in Indonesia. However, administrative weaknesses in the land registration system often lead to the issuance of duplicate land certificates for the same object, which results in legal uncertainty, ownership disputes, and a decline in public trust toward the state. Disputes over duplicate certificates constitute a serious legal problem because they involve administrative negligence, potential abuse of authority, and complex legal consequences across administrative, civil, and criminal domains. This research focuses on the analysis of the settlement of duplicate land certificate disputes based on Law Number 30 of 2014 on Government Administration and Government Regulation Number 24 of 1997 on Land Registration. The method used in this study is normative legal research, employing a statute approach and a case approach to examine relevant regulations and judicial decisions related to duplicate certificates. The results of the study indicate that the issuance of duplicate certificates reflects violations of the principles of good governance, particularly legal certainty, accuracy, and accountability. Therefore, land officials are required to exercise greater diligence and responsibility in the land registration process. Through proper application of administrative law principles and effective dispute resolution mechanisms, legal certainty and justice for affected parties can be restored in accordance with the rule of law.

Keywords: Duplicate Land Certificate, Land Registration, Government Administration, Legal Certainty

Abstrak. Sertifikat tanah merupakan instrumen hukum yang penting dalam menjamin kepastian hukum atas hak atas tanah serta menjadi dasar utama dalam setiap transaksi

Received November 20, 2025; Revised Desember 03, 2025; Januari 01, 2026

* Resa Sinta, reysha42@gmail.com

pertanahan di Indonesia. Namun, dalam praktik administrasi pertanahan masih sering ditemukan penerbitan sertifikat ganda atas satu objek tanah yang sama, yang menimbulkan ketidakpastian hukum, sengketa kepemilikan, serta menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap negara. Sengketa sertifikat ganda merupakan permasalahan hukum yang serius karena berkaitan dengan kelalaian administrasi, potensi penyalahgunaan wewenang, dan implikasi hukum yang meluas pada ranah administrasi, perdata, maupun pidana. Penelitian ini berfokus pada analisis mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa terbitnya sertifikat ganda mencerminkan pelanggaran terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kepastian hukum, kecermatan, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, pejabat pertanahan dituntut untuk bertindak lebih cermat dan bertanggung jawab agar kepastian hukum dan keadilan bagi pihak yang dirugikan dapat terwujud secara optimal.

Kata kunci: Sertifikat Ganda, Pendaftaran Tanah, Administrasi Pemerintahan, Kepastian Hukum

LATAR BELAKANG

Sertifikat tanah merupakan instrumen penting yang memberi kepastian hukum atas hak atas tanah dan menjadi dasar utama dalam transaksi agraria di Indonesia. Secara umum, sertifikat berfungsi sebagai bukti kepemilikan yang dikeluarkan oleh instansi pendaftaran tanah (BPN) untuk menjamin kepastian, keamanan, dan keterbukaan hubungan hukum atas tanah. Ketika fungsi ini berjalan baik, sertifikat memberi rasa aman bagi pemilik dan pihak ketiga; sebaliknya, munculnya sertifikat ganda yaitu adanya dua atau lebih sertifikat yang diterbitkan untuk satu objek tanah yang sama menimbulkan ketidakpastian hukum, potensi konflik kepemilikan, dan kerentanan terhadap tindakan penipuan atau kesalahan administratif¹.

Dari perspektif substantif, sertifikat ganda biasanya muncul karena beberapa faktor: kesalahan teknis dalam proses pendaftaran (misalnya kesalahan pengukuran atau pencatatan), tindakan administratif yang tidak konsisten antar kantor pendaftaran, pemalsuan dokumen, atau manipulasi data oleh pihak tertentu. Akibatnya muncul masalah hibrida yang melibatkan ranah administrasi pemerintahan (kesalahan atau kelalaian pejabat pendaftaran), hukum perdata (siapa pemilik yang sah dan bagaimana membatalkan/menyatakan tidak sah suatu akta/sertifikat), serta kemungkinan ranah pidana (pemalsuan, penipuan)².

Dalam kerangka hukum tata pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, termasuk

¹ Sainal Abidin and Ridho Syahputra Manurung, “SOSIALISASI AKIBAT HUKUM TERHADAP PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS PERINTAH PUTUSAN PENGADILAN NEGERI NOMOR: 482/Pdt.G/2016/PN.Mdn DI UNIVERSITAS PEMBINAAN MASYARAKAT INDONESIA (UPMI) MEDAN,” *PKM Maju UDA* 1, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.46930/pkmmajuuda.v1i2.751>.

² Jacklyn Samantha Kotalino, Maarthen Y Tampanguma, and Marthin L Lambongan, “Analisis Kasus Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus Putusan No. 33/G/2014/PTUN.Mdo),” *Lex Administratum* 11, no. 3 (2023).

kewajiban penyelenggara negara untuk bertindak akuntabel, transparan, dan memberikan pelayanan administrasi yang sesuai aturan. Secara fungsional, ketidakbenaran penerbitan sertifikat oleh aparatur pendaftaran tanah dapat dipandang sebagai persoalan administrasi pemerintahan sehingga terdapat mekanisme administrasi yang dapat ditempuh (mis. keberatan administratif, perbaikan data, atau tindakan korektif oleh instansi terkait) sebelum atau bersamaan dengan upaya hukum di pengadilan. Sementara itu, PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (sebagai aturan teknis penyelenggaraan pendaftaran) menempatkan kewajiban teknis dan prosedural pada kantor pendaftaran (BPN) termasuk tata cara pendaftaran, penerbitan sertifikat, pembetulan kesalahan pendaftaran, serta pencatatan perubahan hak³.

Regulasi yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah dan mekanisme penyelesaian sengketa terkait sertifikat di Indonesia pada dasarnya bertumpu pada dua instrumen utama, yaitu PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. PP No. 24 Tahun 1997 menjadi dasar teknis pelaksanaan pendaftaran tanah yang mencakup pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, penerbitan sertifikat, pembetulan kesalahan data, hingga pencatatan perubahan hak. Regulasi ini menempatkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai instansi yang berwenang memastikan keakuratan data fisik dan data yuridis sehingga terhindar dari terbitnya sertifikat ganda⁴.

Di sisi lain, UU No. 30 Tahun 2014 mempertegas prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik, seperti asas legalitas, kepastian hukum, akuntabilitas, dan perlindungan terhadap warga yang dirugikan akibat tindakan atau keputusan administrasi yang keliru. Dalam konteks sengketa sertifikat ganda, kedua regulasi ini saling melengkapi: PP No. 24/1997 mengatur teknis pendaftaran dan pembetulan kesalahan administratif, sedangkan UU No. 30/2014 menyediakan kerangka normatif untuk menguji tindakan pejabat, memberikan ruang koreksi administratif, bahkan membatalkan keputusan yang bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik⁵.

Secara keseluruhan, kombinasi kedua regulasi ini berfungsi memastikan bahwa kesalahan penerbitan sertifikat baik yang bersumber dari cacat prosedural, kelalaian, atau disharmonisasi data dapat ditangani secara administratif maupun hukum guna memulihkan kepastian hak atas tanah⁶.

Sengketa sertifikat ganda berkaitan erat dengan beberapa prinsip dasar dalam hukum administrasi dan pertanahan. Prinsip kepastian hukum menuntut agar setiap sertifikat mampu mencerminkan keadaan hak atas tanah secara benar sehingga menjamin stabilitas dan

³ Rama Perkasa and F.X Arsin Lukman, “Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Merujuk Kepada PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah,” *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022), <https://doi.org/10.36312/jisip.v6i3.3345>.

⁴ Dian Agung Wicaksono, Bimo Fajar Hantoro, and Dedy Kurniawan, “QUO VADIS PENGATURAN KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENERIMAAN PERMOHONAN FIKTIF POSITIF PASCA PENATAAN REGULASI DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021), <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715>.

⁵ Naufal Akbar Alghifari, Abu Tamrin, and Syafrudin Makmur, “Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Yang Bersertifikat Ganda Berbasis Keadilan; Studi Kasus Putusan Nomor: 54/G/2016/PTUN-SRG,” *JOURNAL of LEGAL RESEARCH* 2, no. 4 (2021), <https://doi.org/10.15408/jlr.v2i4.18123>.

⁶ Heny Hermawati, Atika Atika, and Fatroyah ars Himsyah, “PUTUSAN PENGADILAN TINGGI PALEMBANG NOMOR 103/PDT/2017 PT PLG DALAM KASUS KEPEMILIKAN SERTIFIKAT GANDA,” *Muamalah* 8, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.19109/muamalah.v8i2.14466>.

keberlanjutan pasar tanah. Selain itu, terdapat prinsip perlindungan kepercayaan publik, di mana pihak ketiga yang beritikad baik dan bertindak berdasarkan sertifikat resmi berhak memperoleh perlindungan negara. Di sisi lain, prinsip akuntabilitas administrasi menegaskan bahwa pejabat yang menerbitkan sertifikat wajib menjalankan kewenangannya secara cermat, transparan, dan dapat dimintai pertanggungjawaban bila terjadi kesalahan. Dengan demikian, analisis hukum mengenai sengketa sertifikat ganda harus memadukan kajian normatif terhadap ketentuan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disertai pemahaman terhadap praktik administratif serta kemungkinan konsekuensi perdata maupun pidana. Penelitian perlu bergerak dari pertanyaan umum mengenai definisi dan penyebab sertifikat ganda menuju inti persoalan, yaitu bagaimana mekanisme penyelesaian yang ditetapkan kedua regulasi tersebut, apa bentuk kewajiban dan tanggung jawab administratif pejabat penerbit, serta langkah hukum apa yang paling efektif untuk memulihkan kepastian hukum bagi pihak yang dirugikan.

Sertifikat tanah merupakan instrumen formal yang memberi kepastian hukum atas hak atas tanah dan berfungsi sebagai bukti pendaftaran hak serta dasar transaksi pertanahan di Indonesia. Kepastian dan keamanan hak atas tanah yang diwujudkan melalui pendaftaran tanah menjadi salah satu fondasi bagi stabilitas pasar agraria dan perlindungan pihak ketiga yang bertransaksi berdasarkan data pendaftaran⁷.

Namun praktik administrasi pendaftaran tanah tidak selalu berjalan sempurna. Fenomena sertifikat ganda yakni terbitnya dua atau lebih sertifikat untuk satu objek tanah yang sama menunjukkan adanya kekurangan dalam proses teknis pendaftaran, baik berupa kesalahan pengukuran, cacat pencatatan, duplikasi berkas, maupun manipulasi dokumen. Dampak fenomena ini signifikan: menimbulkan konflik kepemilikan, mengguncang kepercayaan pasar, memunculkan klaim materiil kepada pihak yang dirugikan, dan berpotensi menjerat pihak-pihak tertentu pada ranah pidana⁸.

Secara teoretis, sengketa sertifikat ganda berkaitan erat dengan beberapa prinsip dasar dalam hukum administrasi dan pertanahan. Prinsip kepastian hukum menuntut agar setiap sertifikat mampu mencerminkan keadaan hak atas tanah secara benar sehingga menjamin stabilitas dan keberlanjutan pasar tanah. Selain itu, terdapat prinsip perlindungan kepercayaan publik, di mana pihak ketiga yang beritikad baik dan bertindak berdasarkan sertifikat resmi berhak memperoleh perlindungan negara. Di sisi lain, prinsip akuntabilitas administrasi menegaskan bahwa pejabat yang menerbitkan sertifikat wajib menjalankan kewenangannya secara cermat, transparan, dan dapat dimintai pertanggungjawaban bila terjadi kesalahan. Dengan demikian, analisis hukum mengenai sengketa sertifikat ganda harus memadukan kajian normatif terhadap ketentuan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disertai pemahaman terhadap praktik administratif serta kemungkinan konsekuensi perdata maupun pidana. Penelitian perlu bergerak dari pertanyaan umum mengenai definisi dan penyebab sertifikat ganda menuju inti persoalan, yaitu bagaimana mekanisme penyelesaian yang ditetapkan kedua regulasi tersebut, apa bentuk kewajiban dan

⁷ Muhammad Reza Syariffudin Zaki and Reza Mahendra, "ANALISIS YURIDIS PEMBATALAN HAK ATAS SERTIFIKAT TANAH OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA AKIBAT SENGKETA KEPEMILIKAN GANDA (STUDI ANALISA PUTUSAN NOMOR 103/G/2016/PTUN-BDG)," *HERMENEUTIKA : Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.33603/hermeneutika.v4i2.2931>.

⁸ Devana Mustika and Novina Sri Indraharti, "KAJIAN KEABSAHAN JUAL BELI TANAH MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI PUTUSAN 40/PDT.G/2020/PN BKS)," *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no. 4 (2022), <https://doi.org/10.25105/refor.v4i4.14105>.

tanggung jawab administratif pejabat penerbit, serta langkah hukum apa yang paling efektif untuk memulihkan kepastian hukum bagi pihak yang dirugikan⁹.

Secara normatif, penyelesaian sengketa sertifikat ganda melibatkan beberapa jalur hukum yang saling terkait: mekanisme administratif internal di badan pendaftaran tanah (untuk pembetulan atau pembatalan pencatatan), penyelesaian perdata di pengadilan guna menetapkan hak yang sah dan memberi ganti kerugian, serta kemungkinan penanganan pidana bila ditemukan unsur kesengajaan atau pemalsuan. Dalam perspektif administrasi pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menekankan prinsip akuntabilitas, legalitas, dan pelayanan publik yang baik yang relevan untuk menilai kewajiban BPN (kantor pendaftaran tanah) ketika terjadi kesalahan penerbitan sertifikat serta mekanisme perbaikan administrasi¹⁰. Sementara itu, PP No. 24 Tahun 1997 mengatur aspek teknis pendaftaran tanah sehingga menjadi rujukan utama untuk menganalisis prosedur pendaftaran, dasar pembetulan data, dan kewenangan pejabat yang melakukan pendaftaran¹¹.

273/B/2021/PT.TUN.MDN menunjukkan bahwa majelis hakim menilai tindakan pejabat pertanahan yang menerbitkan sertifikat ganda tanpa verifikasi data yang memadai merupakan bentuk pelanggaran administratif serius yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kecermatan, kepastian hukum, dan tidak menyalahgunakan wewenang. Dalam putusan tersebut, hakim menyatakan bahwa sertifikat yang diterbitkan kemudian mengandung cacat prosedural karena tidak didasarkan pada penelitian status hukum tanah secara menyeluruh, sehingga sertifikat tersebut dinyatakan tidak sah dan diperintahkan untuk dicabut sebagai bentuk koreksi yudisial terhadap tindakan pejabat tata usaha negara yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan. Temuan ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 309 PK/Pdt/2021, di mana majelis hakim menegaskan prinsip perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat yang sah dan beritikad baik melalui penerapan asas prioritas waktu pendaftaran (*priority in registration*). Dalam putusan tersebut, sertifikat yang lebih dahulu terdaftar dan memenuhi unsur legalitas dinyatakan memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi, sedangkan sertifikat lain yang terbit kemudian dan mengandung cacat administratif dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Kedua putusan tersebut menunjukkan bahwa pengadilan, baik PTUN maupun Mahkamah Agung, konsisten menerapkan prinsip kepastian hukum dan perlindungan bagi pihak beritikad baik sebagai dasar penyelesaian sengketa sertifikat ganda, sekaligus mempertegas pentingnya akuntabilitas pejabat pertanahan dalam menjaga integritas sistem pendaftaran tanah nasional.

Berdasarkan kerangka di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda dengan berfokus pada implementasi norma-norma administrasi pemerintahan (UU No. 30/2014) dan regulasi teknis pendaftaran tanah (PP No. 24/1997). Kajian diarahkan untuk mengidentifikasi: (a) kelemahan prosedural yang memicu sertifikat ganda; (b) langkah administratif yang tersedia dan efektivitasnya; (c) relasi antara

⁹ Safrin Salam, “PENGUASAAN FISIK TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI KEPEMILIKAN TANAH ULAYAT DI PENGADILAN,” *CREPIDO* 5, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.14710/crerido.5.1.1-14>.

¹⁰ Salam, “PENGUASAAN FISIK TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI KEPEMILIKAN TANAH ULAYAT DI PENGADILAN.”

¹¹ Rama Perkasa and F.X Arsin Lukman, “Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Merujuk Kepada PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah,” *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022), <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3345>.

penyelesaian administratif dan peradilan; serta (d) rekomendasi kebijakan untuk memperkuat kepastian hukum dan akuntabilitas penyelenggara pendaftaran tanah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan secara ilmiah sebagai bentuk upaya sistematis untuk mengkaji dan menjawab permasalahan hukum yang dirumuskan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (normative legal research), yang dalam literatur dikenal juga sebagai penelitian doktrinal atau penelitian kepustakaan (library research). Penelitian hukum normatif memandang hukum sebagai suatu sistem norma yang mencakup asas-asas hukum, kaidah hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku .

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis ketentuan hukum yang relevan, khususnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, beserta regulasi lain yang terkait dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah dan penyelesaian sengketa sertifikat ganda. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk menelaah putusan pengadilan yang berkaitan dengan sengketa sertifikat ganda, antara lain putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung, guna memahami penerapan norma hukum serta pertimbangan hakim dalam praktik.

Penelitian ini juga menggunakan studi literatur sebagai metode utama dalam pengumpulan bahan hukum. Studi literatur dilakukan dengan menelaah berbagai sumber kepustakaan yang relevan, seperti buku teks hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta doktrin dan pendapat para sarjana hukum yang berkaitan dengan hukum administrasi pemerintahan dan hukum pertanahan. Melalui kajian literatur, penelitian ini berupaya menemukan dan merumuskan prinsip-prinsip hukum serta konstruksi normatif yang digunakan dalam penyelesaian sengketa sertifikat ganda.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta dokumen resmi lain yang memiliki kekuatan mengikat. Bahan hukum sekunder mencakup literatur hukum berupa buku, artikel jurnal, hasil penelitian, dan pendapat ahli yang memberikan penjelasan dan analisis terhadap bahan hukum primer. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan bahan non-hukum yang relevan, seperti laporan kebijakan dan data pendukung, sepanjang berkaitan dengan konteks administrasi pendaftaran tanah.

Teknik analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif normatif, yaitu dengan menafsirkan dan mengkonstruksikan bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab permasalahan penelitian secara sistematis dan argumentatif. Analisis

dilakukan dengan cara mengaitkan norma hukum yang berlaku dengan fakta hukum yang tercermin dalam praktik administrasi dan putusan pengadilan, sehingga dapat diperoleh kesimpulan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda serta tanggung jawab administratif pejabat pertanahan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penerbitan sertifikat oleh Kepala Kantor Pertanahan (Kakantah) dipandang sebagai tindakan tata usaha negara yang konkret, individual, dan final sehingga sertifikat tersebut dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Klasifikasi ini menghasilkan konsekuensi penting bagi jalur penyelesaian sengketa: apabila penerbitan sertifikat diduga cacat, upaya hukum yang relevan adalah pengujian dan pembatalan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan menguji keabsahan formal dan material KTUN tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik UU No. 30/2014; AUPB dan UU No. 30/2014.

Penyelesaian masalah sertifikat ganda menuntut keterpaduan regulasi dan koordinasi lintas sektor. Secara substantif dan prosedural, PP No. 24 Tahun 1997 menjadi dasar tata kelola pendaftaran tanah; sedangkan UU No. 30 Tahun 2014 menyediakan kerangka pengujian tindakan administrasi (termasuk mekanisme keberatan dan banding administratif serta prinsip AUPB) ketika ada dugaan cacat pada KTUN. Di sisi operasional, Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 21 Tahun 2020 berperan sebagai pedoman teknis bagi BPN dalam penanganan pengaduan dan tindak lanjut kasus pertanahan, termasuk langkah-langkah penanganan sertifikat ganda. Harmonisasi ketiga kerangka regulasi ini substantif, prosedural, dan teknis menjadi prasyarat utama untuk mengurangi risiko terjadinya sertifikat ganda dan meningkatkan kepastian hukum bagi masyarakat¹².

1. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Menurut UU No. 30 Tahun 2014 dan PP No. 24 Tahun 1997

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda merupakan salah satu isu krusial dalam hukum pertanahan Indonesia karena berkaitan langsung dengan kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah, serta kepercayaan publik terhadap administrasi negara. Sengketa sertifikat ganda umumnya timbul ketika satu bidang tanah yang sama diterbitkan lebih dari satu sertifikat hak oleh instansi yang berwenang, sehingga menimbulkan konflik kepemilikan dan ketidakpastian status hukum tanah. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, sistem hukum Indonesia menyediakan dua jalur penyelesaian yang saling melengkapi, yaitu jalur administratif internal melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan jalur yudisial melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau, dalam kondisi tertentu, Peradilan Umum¹³.

Menurut PP No. 24 Tahun 1997, sertifikat tanah merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tanah sepanjang data tersebut sesuai dengan yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur. Namun, kekuatan pembuktian tersebut tidak bersifat mutlak. Apabila terbukti terdapat kesalahan prosedur, data, atau penyalahgunaan kewenangan dalam proses pendaftaran tanah, maka sertifikat dapat digugat dan dibatalkan.

¹² "Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan," 2020.

¹³ M Hidayat, "Mediasi dan Maladministrasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan," *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 11, no. 2 (2023): 155–72.

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda pada tahap awal dapat ditempuh melalui jalur administratif internal di BPN. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki BPN, instansi ini dapat melakukan penelitian administrasi, pemeriksaan dokumen, pengukuran ulang, serta klarifikasi terhadap para pihak. Apabila ditemukan cacat administratif, BPN berwenang melakukan pembatalan sertifikat melalui mekanisme peninjauan kembali keputusan administrasi.

Ketentuan ini diperkuat oleh UU No. 30 Tahun 2014, yang mengatur bahwa setiap keputusan tata usaha negara harus memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kepastian hukum, kecermatan, dan tidak menyalahgunakan kewenangan. Sertifikat tanah sebagai produk keputusan administrasi negara dapat dinyatakan tidak sah apabila terbukti mengandung cacat kewenangan, cacat prosedur, atau cacat substansi.

Apabila penyelesaian secara administratif tidak memberikan keadilan bagi pihak yang dirugikan, maka sengketa sertifikat ganda dapat dilanjutkan melalui jalur yudisial, baik ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menggugat keabsahan sertifikat sebagai keputusan administrasi, maupun ke Peradilan Umum apabila sengketa berkaitan dengan aspek keperdataan, seperti kepemilikan atau perbuatan melawan hukum.

Secara normatif, keberadaan dua jalur ini mencerminkan upaya negara untuk menyeimbangkan prinsip efisiensi administrasi dengan jaminan perlindungan hukum melalui mekanisme peradilan. Jalur administratif dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian awal yang bersifat korektif terhadap kesalahan administrasi, sedangkan jalur yudisial berfungsi sebagai mekanisme kontrol yudisial terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang diduga cacat hukum atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

a. Jalur Administratif Internal melalui Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional, melalui Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota, merupakan instansi pemerintah yang diberi kewenangan oleh negara untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sekaligus menangani sengketa dan konflik pertanahan. Landasan hukum utama bagi penyelesaian sengketa secara administratif adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Regulasi ini memberikan kerangka prosedural yang rinci mengenai mekanisme pengaduan, penelitian, mediasi, hingga kemungkinan pembatalan sertifikat yang terbukti cacat administrasi atau yuridis. Proses penyelesaian sengketa secara administratif diawali dengan adanya pengaduan dari masyarakat. Pengaduan tersebut diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan atas suatu produk hukum pertanahan atau akibat penguasaan dan/atau kepemilikan tanah oleh pihak lain. Dalam konteks sertifikat ganda, pengaduan biasanya muncul setelah pemegang sertifikat mengetahui bahwa bidang tanah yang sama juga telah diterbitkan sertifikat atas nama pihak lain. Pengaduan ini menjadi dasar bagi Kantor Pertanahan untuk melakukan verifikasi awal dan menentukan apakah kasus tersebut memenuhi kriteria sebagai sengketa atau konflik pertanahan sebagaimana diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

Setelah pengaduan diterima, Kantor Pertanahan wajib melakukan penanganan kasus melalui tahapan-tahapan yang telah ditentukan secara limitatif dalam Pasal 6 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Tahapan tersebut meliputi pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi, gelar akhir, dan penyelesaian kasus. Setiap tahapan memiliki fungsi strategis untuk memastikan bahwa penyelesaian sengketa dilakukan secara objektif, transparan, dan berbasis data yang dapat dipertanggungjawabkan.

Tahap penelitian dan gelar akhir merupakan fase yang sangat menentukan dalam sengketa sertifikat ganda. Pada tahap ini dilakukan pengumpulan dan pemeriksaan data yuridis, seperti buku tanah, surat ukur, dan riwayat peralihan hak, serta data fisik berupa pemeriksaan lapangan untuk memastikan letak, batas, dan luas bidang tanah. Ketelitian dalam tahap ini menjadi kunci untuk mengidentifikasi apakah telah terjadi kesalahan prosedural, tumpang tindih pengukuran, atau penyalahgunaan data dalam proses penerbitan sertifikat. Hasil penelitian tersebut kemudian dirangkum dalam Laporan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menjadi dasar pengambilan keputusan selanjutnya¹⁴.

Selain melakukan penelitian administratif, BPN juga memiliki peran aktif dalam memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui mekanisme mediasi. Mediasi dipahami sebagai proses perundingan antara para pihak yang bersengketa dengan bantuan mediator dari BPN untuk mencapai kesepakatan bersama. Pendekatan mediasi ini sejalan dengan prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan efisiensi administrasi, serta diharapkan dapat mengurangi beban litigasi di pengadilan. Dalam praktiknya, keberhasilan mediasi sangat bergantung pada itikad baik para pihak dan kejelasan data yuridis maupun fisik atas objek tanah yang disengketakan.

Apabila berdasarkan hasil penelitian dan ekspos perkara diperoleh fakta bahwa salah satu sertifikat terbukti mengandung cacat administrasi dan/atau cacat yuridis, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan sertifikat tersebut. Pembatalan ini merupakan bentuk koreksi administratif yang bertujuan memulihkan kepastian hukum dan menegakkan prinsip legalitas dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Namun demikian, kewenangan pembatalan administratif ini tidak bersifat tanpa batas.

Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 secara tegas membatasi kewenangan pembatalan sertifikat secara internal hanya dalam jangka waktu lima tahun sejak sertifikat diterbitkan. Apabila permohonan pembatalan diajukan setelah jangka waktu tersebut terlampaui, BPN tidak lagi berwenang menyelesaiannya secara administratif, meskipun terdapat indikasi kuat adanya kesalahan administrasi. Pembatasan waktu ini mencerminkan pertimbangan hukum mengenai stabilitas dan kepastian KTUN yang telah lama terbit, tetapi di sisi lain berpotensi menempatkan beban litigasi kepada masyarakat untuk memperbaiki kesalahan administrasi yang diakui sebagai kesalahan negara¹⁵.

b. Jalur Peradilan Tata Usaha Negara

Jalur peradilan, khususnya melalui Peradilan Tata Usaha Negara, menjadi mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda apabila upaya administratif tidak berhasil atau kewenangan administratif BPN telah kedaluwarsa. Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dikualifikasi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara karena bersifat konkret, individual, dan final. Oleh karena itu, sertifikat dapat menjadi objek

¹⁴ Adrian Sutedi, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara,” *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 9, no. 2 (2021): 145–62.

¹⁵ R. Prabowo dan D. Lestari, “Kepastian Hukum Sertifikat Hak atas Tanah dan Peran PTUN,” *Jurnal Agraria Indonesia* 7, no. 1 (2022): 33–49.

sengketa di PTUN apabila diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau AUPB¹⁶.

Dalam sistem PTUN, terdapat prinsip kewajiban menempuh upaya administratif terlebih dahulu apabila mekanisme tersebut disediakan oleh peraturan perundang-undangan. Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan bahwa gugatan ke PTUN baru dapat diajukan setelah upaya administratif, seperti keberatan atau banding administratif, telah ditempuh dan tidak memberikan hasil. Dalam konteks sengketa sertifikat ganda, ketentuan ini berarti bahwa prosedur pengaduan dan penanganan kasus di BPN sebagaimana diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 menjadi prasyarat formil sebelum gugatan diajukan ke PTUN.

Selain gugatan pembatalan KTUN, hukum administrasi pemerintahan Indonesia juga mengenal konsep fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Konsep ini menyatakan bahwa sikap diam pejabat pemerintahan terhadap permohonan yang telah memenuhi syarat dalam jangka waktu tertentu dianggap sebagai persetujuan. Dalam konteks pertanahan, mekanisme fiktif positif berpotensi digunakan apabila BPN tidak memberikan tanggapan atas permohonan administratif yang diajukan oleh masyarakat.

Namun demikian, penerapan fiktif positif dalam sengketa pertanahan, khususnya sertifikat ganda, masih menimbulkan perdebatan yuridis. Pasca perubahan regulasi melalui Undang-Undang Cipta Kerja, konstruksi fiktif positif mengalami penyesuaian, dan dalam praktik peradilan masih ditemukan perbedaan penafsiran di kalangan hakim PTUN. Sebagian hakim berpandangan bahwa persetujuan fiktif positif tidak dapat diberikan semata-mata berdasarkan terpenuhinya jangka waktu formal, melainkan harus disertai pembuktian kebenaran materiil atas permohonan tersebut. Perbedaan penafsiran ini menunjukkan tantangan dalam mewujudkan kepastian hukum dan konsistensi penerapan hukum administrasi pemerintahan.

Secara keseluruhan, penyelesaian sengketa sertifikat ganda melalui jalur administratif dan yudisial memiliki karakteristik, kelebihan, dan keterbatasan masing-masing. Jalur administratif menawarkan penyelesaian yang relatif cepat dan berbiaya rendah, tetapi dibatasi oleh jangka waktu kewenangan pembatalan. Sebaliknya, jalur yudisial memberikan jaminan pengujian hukum yang lebih komprehensif, tetapi membutuhkan waktu dan biaya yang lebih besar. Oleh karena itu, integrasi dan harmonisasi kedua jalur ini menjadi kunci untuk mewujudkan sistem penyelesaian sengketa pertanahan yang adil, efektif, dan berorientasi pada kepastian hukum.

2. Kewajiban dan Tanggung Jawab Administratif Pejabat Pertanahan serta Upaya Hukum bagi Pihak yang Dirugikan

Fenomena terbitnya sertifikat ganda tidak hanya menimbulkan sengketa antar subjek hukum, tetapi juga secara langsung merefleksikan kegagalan sistem administrasi pertanahan dan kelalaian pejabat publik yang diberi kewenangan oleh negara. Kondisi ini membawa konsekuensi yuridis yang luas, tidak hanya menyangkut keabsahan hak atas tanah, tetapi juga menyentuh isu tanggung jawab institusional Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta akuntabilitas individual pejabat pertanahan. Dalam konteks negara hukum, kegagalan administratif semacam ini berpotensi

¹⁶ R Prabowo dan D Lestari, "Akuntabilitas Administrasi dan Kepastian Hukum Sertifikat Tanah," *Jurnal Agraria Indonesia* 8, no. 1 (2022): 45–61.

meruntuhkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertanahan dan menimbulkan kerugian sosial, ekonomi, serta hukum yang berkepanjangan¹⁷.

Pejabat pertanahan, khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), memiliki kewajiban dan tanggung jawab administratif yang besar dalam proses penerbitan sertifikat tanah. Kewajiban tersebut mencakup verifikasi data yuridis dan data fisik tanah, pemeriksaan riwayat hak, pengukuran yang akurat, serta pencatatan yang tertib dan transparan¹⁸.

Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, BPN wajib menjamin tertib administrasi pertanahan melalui sistem pendaftaran tanah yang akurat dan berkesinambungan. Kelalaian atau kesalahan dalam menjalankan kewajiban ini dapat mengakibatkan timbulnya sertifikat ganda yang merugikan masyarakat. Dalam konteks ini, pejabat pertanahan bertanggung jawab secara administratif atas setiap keputusan yang dikeluarkan. Lebih lanjut, UU No. 30 Tahun 2014 menegaskan bahwa pejabat pemerintahan wajib bertindak berdasarkan hukum dan AUPB. Apabila dalam penerbitan sertifikat tanah pejabat terbukti melakukan maladministrasi, penyalahgunaan wewenang, atau kelalaian, maka pejabat tersebut dapat dikenai sanksi administratif dan keputusan yang diterbitkan dapat dibatalkan atau dicabut.

Bagi pihak yang dirugikan akibat terbitnya sertifikat ganda, terdapat beberapa upaya hukum yang dapat ditempuh untuk memulihkan kepastian hukum. Pertama, pengajuan keberatan atau permohonan pembatalan sertifikat kepada BPN sebagai bentuk upaya administratif. Kedua, gugatan ke PTUN untuk menguji keabsahan sertifikat sebagai keputusan tata usaha negara. Ketiga, gugatan perdata ke pengadilan umum untuk menuntut pengakuan hak atau ganti rugi apabila terdapat unsur perbuatan melawan hukum.

Upaya hukum tersebut bertujuan tidak hanya untuk menyelesaikan sengketa konkret, tetapi juga untuk menegakkan prinsip akuntabilitas administrasi dan menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat. Dengan adanya mekanisme pertanggungjawaban pejabat pertanahan dan akses terhadap upaya hukum, diharapkan kepastian hukum dalam bidang pertanahan dapat terwujud secara efektif dan berkeadilan.

a. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Badan Pertanahan Nasional

Kantor Pertanahan sebagai perpanjangan tangan BPN memiliki kewenangan eksklusif dalam proses pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah. Kewenangan tersebut secara inheren mengandung tanggung jawab untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak bagi masyarakat. Dalam konteks terbitnya sertifikat ganda, tanggung jawab BPN dapat dikualifikasi sebagai tanggung jawab mutlak (*strict liability*), karena kerugian yang timbul bersumber dari pelaksanaan kewenangan publik yang seharusnya dilakukan secara cermat, profesional, dan akuntabel.

Konsep tanggung jawab mutlak dalam hukum administrasi tidak mensyaratkan pembuktian adanya kesalahan subjektif (*fault*) dari pejabat, melainkan cukup dibuktikan adanya kerugian yang timbul akibat tindakan atau kelalaian administrasi negara. Sertifikat ganda merupakan indikator nyata adanya kegagalan sistem pendaftaran tanah, baik berupa kesalahan prosedural, ketidaksinkronan data fisik dan yuridis, maupun lemahnya pengawasan internal. Oleh karena itu, BPN sebagai institusi bertanggung jawab penuh atas akibat hukum yang ditimbulkan, baik melalui mekanisme penyelesaian sengketa internal maupun melalui proses peradilan apabila timbul gugatan dari pihak yang dirugikan (Sutedi, 2021). Implikasi

¹⁷ Prabowo dan Lestari, "Kepastian Hukum Sertifikat Hak atas Tanah dan Peran PTUN."

¹⁸ "Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan."

tanggung jawab mutlak ini bersifat luas. BPN tidak hanya berkewajiban memulihkan hak yang dirugikan melalui pembatalan sertifikat yang cacat, tetapi juga harus menghadapi konsekuensi hukum eksternal berupa gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara atau tuntutan ganti rugi di Peradilan Umum. Kegagalan administratif yang menghasilkan sertifikat ganda merupakan bentuk cacat administrasi serius yang tidak hanya merugikan individu, tetapi juga merusak legitimasi sistem pertanahan nasional dan kepercayaan masyarakat terhadap negara (Hidayat, 2023).

b. Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan merupakan tindakan hukum publik yang dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Oleh karena itu, setiap proses dan hasil penerbitannya harus tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. AUPB berfungsi sebagai tolok ukur legalitas dan kepatutan tindakan administrasi, yang mencakup asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas profesionalitas, asas tidak menyalahgunakan wewenang, serta asas pelayanan yang baik.

Praktiknya, terbitnya sertifikat ganda sering kali menunjukkan adanya pelanggaran terhadap asas kecermatan dan kepastian hukum. Ketidaktelitian dalam pemeriksaan data yuridis dan fisik, pengabaian prosedur pengukuran, atau lemahnya verifikasi dokumen merupakan bentuk pelanggaran AUPB yang dapat dijadikan dasar kuat untuk pembatalan KTUN oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, AUPB tidak hanya berfungsi sebagai pedoman etis, tetapi juga sebagai instrumen yuridis untuk menguji keabsahan sertifikat yang disengketakan (Republik Indonesia, 2014).

Berbagai temuan menunjukkan bahwa tumpang tindih sertifikat tanah kerap dikategorikan sebagai maladministrasi. Maladministrasi terjadi ketika pejabat publik gagal menjalankan tugasnya secara profesional, baik karena kelalaian, penyalahgunaan wewenang, maupun inkonsistensi pengelolaan data. Dalam konteks ini, Ombudsman Republik Indonesia memiliki peran strategis sebagai lembaga pengawas pelayanan publik yang menerima pengaduan masyarakat terkait dugaan maladministrasi di lingkungan BPN. Rekomendasi Ombudsman menjadi instrumen penting untuk mendorong perbaikan tata kelola administrasi pertanahan dan pencegahan terulangnya sertifikat ganda (Ombudsman RI, 2022).

c. Sanksi Administratif terhadap Pejabat Penerbit Sertifikat Ganda

Meskipun BPN secara institusional memikul tanggung jawab mutlak, pertanggungjawaban individual pejabat pertanahan yang menerbitkan sertifikat ganda menghadapi tantangan yuridis tersendiri. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai regulasi sektoral tidak secara eksplisit mengatur sanksi administratif bagi pejabat yang lalai atau menyalahgunakan kewenangan hingga menyebabkan terbitnya sertifikat ganda. Kekosongan pengaturan ini menimbulkan kesulitan dalam menegakkan akuntabilitas personal secara proporsional. Akibat keterbatasan regulasi sektoral tersebut, penjatuhan sanksi administratif terhadap pejabat BPN harus mengacu pada ketentuan hukum administrasi umum, khususnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pasal 40 dan Pasal 41 undang-undang tersebut membuka ruang bagi penjatuhan sanksi administratif terhadap penyelenggara pelayanan publik yang lalai atau melanggar standar pelayanan. Dalam konteks ini, BPN sebagai penyelenggara pelayanan publik tunduk pada mekanisme penilaian kinerja dan disiplin aparatur sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan umum.

Namun demikian, ketergantungan pada UU Pelayanan Publik untuk menindak kelalaian di sektor pertanahan menunjukkan adanya kesenjangan regulasi. Sanksi administratif yang dijatuhkan sering kali tidak sebanding dengan dampak kerugian besar yang ditimbulkan oleh sertifikat ganda, yang dapat memicu konflik berkepanjangan dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Kondisi ini memperkuat urgensi pembaruan regulasi sektoral yang secara tegas mengatur tanggung jawab dan sanksi bagi pejabat pertanahan (Prabowo & Lestari, 2022).

Pemulihan kepastian hukum pasca terjadinya sertifikat ganda tidak berhenti pada pembatalan salah satu sertifikat, tetapi juga menuntut penegasan hak yang sah serta sinkronisasi kembali data pendaftaran tanah. Proses restorasi hak ini melibatkan penerapan prinsip-prinsip hukum substantif dan prosedural yang bertujuan mengembalikan keadaan hukum pada kondisi yang adil dan pasti.

a. Prinsip Prioritas Hak (Prior in Tempore Potior in Jure)

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda, pengadilan secara konsisten menerapkan asas prior in tempore potior in jure, yaitu siapa yang lebih dahulu memperoleh hak, dia adalah yang lebih kuat kedudukannya. Asas ini berfungsi sebagai pedoman utama dalam menentukan keabsahan hak ketika terdapat dua atau lebih sertifikat atas objek tanah yang sama. Namun demikian, penerapan asas ini tidak bersifat absolut.

Sertifikat yang terbit lebih dahulu hanya dapat diakui keabsahannya apabila diterbitkan melalui prosedur yang sah dan diperoleh oleh pemegangnya dengan itikad baik. Apabila sertifikat pertama terbukti diterbitkan melalui proses yang cacat hukum atau diperoleh dengan cara penipuan, maka sertifikat tersebut tetap dapat dibatalkan meskipun memiliki urutan waktu terbit yang lebih awal. Dengan demikian, asas prioritas waktu harus selalu dibaca bersama dengan prinsip legalitas dan itikad baik sebagai penyeimbang demi keadilan substantif (Rahman, 2024).

b. Litigasi Pembatalan di PTUN dan Jalur Komplementer

Gugatan pembatalan sertifikat ganda di Peradilan Tata Usaha Negara diajukan terhadap Kepala Kantor Pertanahan sebagai pejabat yang menerbitkan KTUN. Fokus utama pemeriksaan PTUN adalah legalitas administratif penerbitan sertifikat, termasuk kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Putusan PTUN yang menyatakan batal atau tidak sahnya sertifikat baru dapat dieksekusi setelah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Selain jalur PTUN, sengketa sertifikat ganda sering kali memerlukan upaya hukum komplementer melalui Peradilan Umum dan, dalam kondisi tertentu, jalur pidana. Pengadilan Negeri berwenang memeriksa sengketa kepemilikan materiil dan gugatan perbuatan melawan hukum untuk menuntut ganti rugi. Sementara itu, apabila terdapat unsur pemalsuan dokumen atau sertifikat, laporan pidana dapat diajukan berdasarkan ketentuan Pasal 264 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Fragmentasi jalur penyelesaian ini menunjukkan kompleksitas sengketa pertanahan di Indonesia dan menjadi hambatan serius bagi pemulihan kepastian hukum yang cepat dan efektif.

c. Pencoretan Data dan Perlindungan Pemegang Hak Beritikad Baik

Pemulihan kepastian hukum secara paripurna hanya dapat dicapai apabila data pendaftaran tanah telah disinkronkan kembali. Setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, Kepala Kantor Pertanahan berkewajiban melakukan pencoretan

atau pembatalan sertifikat yang dinyatakan tidak sah dalam buku tanah. Langkah ini merupakan bagian penting dari eksekusi administratif putusan pengadilan. Dalam proses restorasi hak, perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat yang beritikad baik menjadi prinsip fundamental. Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberikan perlindungan kepada pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah dengan itikad baik dan melalui prosedur yang sah, meskipun kemudian sertifikat yang menjadi dasarnya dibatalkan. Prinsip ini bertujuan mencegah kerugian berlapis akibat kesalahan administrasi negara dan menjaga stabilitas transaksi pertanahan.

Upaya pencegahan struktural terhadap terulangnya sertifikat ganda menuntut reformasi sistem pendaftaran tanah. Digitalisasi melalui program Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) yang berkembang menjadi Land Management and Policy (LMP), serta penerapan pendaftaran tanah berbasis dokumen elektronik sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023, merupakan langkah strategis untuk memperkuat validitas data dan mencegah duplikasi sertifikat di masa mendatang. Reformasi sistemik ini menunjukkan pergeseran paradigma dari penyelesaian kasus secara reaktif menuju pencegahan struktural yang berkelanjutan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa sengketa sertifikat ganda merupakan konsekuensi langsung dari kelemahan tata kelola administrasi pendaftaran tanah yang tidak sepenuhnya memenuhi asas kepastian hukum, kecermatan, dan akuntabilitas sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sertifikat tanah sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) seharusnya lahir dari proses verifikasi data fisik dan yuridis yang cermat, namun dalam praktik masih ditemukan penerbitan sertifikat tanpa penelitian menyeluruh sehingga menimbulkan tumpang tindih hak dan konflik kepemilikan. Kondisi ini menunjukkan bahwa fungsi sertifikat sebagai alat bukti yang kuat belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum apabila prosedur administrasi dilanggar.

SARAN

- Bagi Badan Pertanahan Nasional dan pejabat pertanahan**, diperlukan peningkatan standar kecermatan dalam proses pendaftaran tanah melalui verifikasi menyeluruh data fisik dan yuridis, penguatan pengawasan internal, serta optimalisasi sistem digitalisasi pendaftaran tanah guna mencegah duplikasi sertifikat. Selain itu, penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik harus dijadikan pedoman utama dalam setiap penerbitan sertifikat sebagai bentuk perlindungan hukum preventif bagi masyarakat.
- Bagi pembentuk kebijakan**, diperlukan pembaruan regulasi sektoral di bidang pertanahan, khususnya pengaturan yang lebih tegas mengenai tanggung jawab dan sanksi administratif terhadap pejabat pertanahan yang lalai atau menyalahgunakan kewenangan hingga menimbulkan sertifikat ganda. Pemerintah juga perlu meninjau kembali pembatasan waktu kewenangan pembatalan administratif agar tidak mengorbankan hak masyarakat atas kepastian hukum, serta menyusun pedoman

nasional penyelesaian sengketa pertanahan yang terintegrasi dan berorientasi pada perlindungan pihak beritikad baik.

DAFTAR REFERENSI

- _____. “Kepastian Hukum Sertifikat Hak atas Tanah dan Peran PTUN.” *Jurnal JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022). <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3345>.
- “Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan,” 2020.
- Abidin, Sainal, and Ridho Syahputra Manurung. “SOSIALISASI AKIBAT HUKUM TERHADAP PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS PERINTAH PUTUSAN PENGADILAN NEGERI NOMOR: 482/Pdt.G/2016/PN.Mdn DI UNIVERSITAS PEMBINAAN MASYARAKAT INDONESIA (UPMI) MEDAN.” *PKM Maju UDA* 1, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.46930/pkmmajuuda.v1i2.751>.
- Administrasi Negara.” *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 9, no. 2 (2021): 145–62.
- Agraria Indonesia 7, no. 1 (2022): 33–49.
- Alghifari, Naufal Akbar, Abu Tamrin, and Syafrudin Makmur. “Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Yang Bersertifikat Ganda Berbasis Keadilan; Studi Kasus Putusan Nomor: 54/G/2016/PTUN-SRG.” *JOURNAL of LEGAL RESEARCH* 2, no. 4 (2021). <https://doi.org/10.15408/jlr.v2i4.18123>.
- Devana Mustika, and Novina Sri Indiraharti. “KAJIAN KEABSAHAN JUAL BELI TANAH MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI PUTUSAN 40/PDT.G/2020/PN BKS).” *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no. 4 (2022). <https://doi.org/10.25105/refor.v4i4.14105>.
- Hermawati, Heny, Atika Atika, and Fatroyah ars Himsyah. “PUTUSAN PENGADILAN TINGGI PALEMBANG NOMOR 103/PDT/2017 PT PLG DALAM KASUS KEPEMILIKAN SERTIFIKAT GANDA.” *Muamalah* 8, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.19109/muamalah.v8i2.14466>.
- Hidayat, M. “Mediasi dan Maladministrasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan.” *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 11, no. 2 (2023): 155–72.
- Kotalino, Jacklyn Samantha, Maarthen Y Tampanguma, and Marthin L Lambongan. “Analisis Kasus Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus Putusan No. 33/G/2014/PTUN.Mdo).” *Lex Administratum* 11, no. 3 (2023).
- Perkasa, Rama, and F.X Arsin Lukman. “Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Merujuk Kepada PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.” *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022). <https://doi.org/10.36312/jisip.v6i3.3345>.

- Prabowo, R, and D Lestari. "Akuntabilitas Administrasi dan Kepastian Hukum Sertifikat Tanah." *Jurnal Agraria Indonesia* 8, no. 1 (2022): 45–61.
- Salam, Safrin. "PENGUASAAN FISIK TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI KEPEMILIKAN TANAH ULAYAT DI PENGADILAN." *CREPIDO* 5, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.14710/crerido.5.1.1-14>.
- Sutedi, Adrian. "Penyelesaian Sengketa Pertanahan dalam Perspektif Hukum Syarifuddin Zaki, Muhammad Reza, and Reza Mahendra. "ANALISIS YURIDIS PEMBATALAN HAK ATAS SERTIFIKAT TANAH OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA AKIBAT SENGKETA KEPEMILIKAN GANDA (STUDI ANALISA PUTUSAN NOMOR 103/G/2016/PTUN-BDG)." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.33603/hermeneutika.v4i2.2931>.
- Wicaksono, Dian Agung, Bimo Fajar Hantoro, and Dedy Kurniawan. "QUO VADIS PENGATURAN KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENERIMAAN PERMOHONAN FIKTIF POSITIF PASCA PENATAAN REGULASI DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715>.