



Perlindungan Hukum Pemilik Tanah dalam Sengketa Sertifikat Ganda: Kedudukan Sertifikat dan Tanggung Jawab Administrasi Pertanahan

Fahmi Nur Wicaksono¹, Sri Wahyu Handayani²

Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia¹⁻²

Email Korespondensi: nur.wicaksono@mhs.unsoed.ac.id

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 11 Juni 2026

ABSTRACT

Double land certificate disputes remain a serious issue in agrarian law because certificates that should provide legal certainty may instead create uncertainty for landowners. This study aims to analyze legal protection for landowners in double certificate disputes, particularly regarding the position of land certificates as evidence and the responsibility of land administration authorities. This research uses a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. Legal materials are analyzed qualitatively through library research on the Basic Agrarian Law, Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration, Regulation of the Minister of Agrarian Affairs/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020, and agrarian law literature. The findings show that land certificates have the status of strong evidence, but they are not absolute when administrative defects, errors in physical or juridical data, or competing claims from other parties exist. Double certificate disputes also reveal weaknesses in data verification, land mapping, and the prudence of land officials. Legal protection for landowners should be provided preventively through improvements in land administration and repressively through dispute resolution before the National Land Agency, courts, or mediation. This study concludes that the protection of landowners cannot rely solely on certificates, but must also be supported by data validation, institutional responsibility of land authorities, and restoration of rights for injured parties.

Keywords: double certificate, legal protection, landowner, legal certainty, land administration.

ABSTRAK

Sengketa sertifikat ganda masih menjadi persoalan dalam hukum agraria karena sertifikat yang seharusnya memberikan kepastian hukum justru dapat menimbulkan ketidakpastian bagi pemilik tanah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam sengketa sertifikat ganda, khususnya berkaitan dengan kedudukan sertifikat sebagai alat bukti dan tanggung jawab administrasi pertanahan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui studi kepustakaan terhadap UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Permen ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020, serta literatur hukum agraria. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sertifikat tanah memiliki kedudukan sebagai alat pembuktian yang kuat, tetapi tidak bersifat mutlak apabila terdapat cacat administrasi, kesalahan data fisik atau yuridis, serta klaim hak dari pihak lain. Sengketa sertifikat ganda juga

memperlihatkan lemahnya verifikasi data, pemetaan bidang tanah, dan kehati-hatian pejabat pertanahan. Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah perlu diberikan secara preventif melalui perbaikan administrasi pertanahan dan secara represif melalui penyelesaian sengketa di BPN, peradilan, maupun mediasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan pemilik tanah tidak cukup hanya melalui sertifikat, tetapi harus didukung oleh validasi data, tanggung jawab lembaga pertanahan, dan pemulihan hak bagi pihak yang dirugikan

Kata Kunci: Sertifikat Ganda, Perlindungan Hukum, Pemilik Tanah, Kepastian Hukum, Administrasi Pertanahan.

PENDAHULUAN

Bagian Tanah selalu menempati posisi yang dekat dengan kehidupan masyarakat. Ia bukan hanya benda yang dapat dinilai dengan uang, tetapi juga menjadi tempat tinggal, sumber penghidupan, warisan keluarga, dan ruang sosial yang memberi rasa aman bagi pemiliknya. Karena itu, ketika seseorang telah memiliki sertifikat hak atas tanah, harapan yang muncul cukup jelas: tanah tersebut memperoleh pengakuan negara dan terlindungi dari klaim pihak lain. Sertifikat kemudian dipahami sebagai pegangan hukum bagi pemilik tanah untuk membuktikan bahwa tanah yang dikuasainya memiliki dasar hak yang sah (Santoso, 2019).

Jaminan tersebut sebenarnya telah diatur dalam hukum agraria nasional. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Ketentuan ini diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 32 ayat (1), sertifikat disebut sebagai surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya. Artinya, sertifikat tidak hanya menjadi dokumen administratif, tetapi juga menjadi alat pembuktian hukum bagi pemegang hak atas tanah (Kusuma et al., 2017).

Akan tetapi, keberadaan sertifikat belum selalu membuat pemilik tanah berada dalam posisi aman. Dalam praktik pertanahan, masih ditemukan sengketa sertifikat ganda, yaitu keadaan ketika satu bidang tanah memiliki lebih dari satu sertifikat dengan pemegang hak yang berbeda. Situasi ini membuat pemilik tanah berada dalam posisi sulit. Ia telah mengikuti prosedur administrasi, memperoleh sertifikat dari lembaga yang berwenang, tetapi tetap dapat digugat, dilaporkan, atau bahkan kehilangan haknya apabila sertifikat tersebut dinilai cacat administrasi atau kalah kuat dalam pembuktian. Di titik ini, sertifikat yang seharusnya menghadirkan kepastian hukum justru dapat berubah menjadi sumber sengketa baru (Anggraeni et al., 2023).

Data pertanahan menunjukkan bahwa persoalan tersebut bukan kasus kecil. Kementerian ATR/BPN mencatat terdapat 5.973 kasus pertanahan sepanjang tahun 2024. Jumlah itu terdiri atas 1.664 sengketa, 60 konflik, dan 4.249 perkara yang diproses melalui jalur hukum. Dari target penyelesaian 1.138 sengketa tanah, sebanyak 936 kasus berhasil diselesaikan, sedangkan 202 kasus masih dalam proses.

Data ini menunjukkan bahwa sengketa pertanahan masih menjadi beban serius dalam tata kelola agraria di Indonesia, termasuk sengketa yang berhubungan dengan tumpang tindih hak, ketidakakuratan data, dan penerbitan sertifikat yang saling bertentangan (Kementerian ATR/BPN, 2024).

Secara teoritis, penelitian ini menggunakan teori kepastian hukum dan teori perlindungan hukum. Teori kepastian hukum digunakan untuk melihat apakah sertifikat benar-benar mampu memberikan kejelasan status hak bagi pemilik tanah. Kepastian hukum tidak cukup hanya dibaca dari keberadaan aturan tertulis, tetapi juga dari kemampuan aturan tersebut memberi rasa aman, dapat diprediksi, dan tidak menimbulkan ketidakpastian baru bagi masyarakat. Sementara itu, teori perlindungan hukum digunakan untuk menilai bagaimana negara memberi perlindungan kepada pemilik tanah, baik sebelum sengketa terjadi melalui administrasi pertanahan yang tertib, maupun setelah sengketa muncul melalui mekanisme penyelesaian yang adil (Hadjon, 1987).

Beberapa penelitian terdahulu telah membahas sengketa sertifikat ganda dari sudut pandang yang berbeda. Agus Salim, dalam penelitiannya mengenai penyelesaian sengketa hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik, menjelaskan bahwa sertifikat ganda dapat muncul karena itikad tidak baik pemohon, kesalahan kantor pertanahan dalam pengumpulan dan pengolahan data fisik maupun data yuridis, serta belum tersedianya peta pendaftaran tanah secara menyeluruh. Penelitian tersebut lebih banyak menyoroti faktor penyebab dan langkah penyelesaian sengketa (Salim, 2019).

Penelitian lain oleh Gufran dan kawan-kawan membahas perlindungan hukum bagi pemilik sah tanah dalam sengketa sertifikat ganda. Penelitian tersebut menempatkan sertifikat ganda sebagai persoalan yang sering muncul antara masyarakat dan pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional. Fokusnya berada pada analisis yuridis mengenai perlindungan bagi pihak yang dianggap sebagai pemilik sah tanah (Gufran et al., 2025).

Selanjutnya, Wiwik dan Defi Purnama Wati mengkaji akibat hukum sertifikat ganda terhadap kepastian dan perlindungan hukum bagi hak milik atas tanah. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan normatif dengan melihat sertifikat ganda sebagai fenomena yang mengancam kepastian hukum pemegang hak. Kajian ini memperkuat pandangan bahwa sertifikat ganda bukan hanya persoalan administrasi, tetapi juga menyangkut kepercayaan masyarakat terhadap sistem pendaftaran tanah (Wiwik & Wati, 2025).

Dari beberapa penelitian tersebut, terlihat bahwa kajian mengenai sertifikat ganda umumnya masih berputar pada penyebab, akibat hukum, dan penyelesaian sengketa antarpara pihak. Ruang yang belum banyak dibahas secara lebih mendalam adalah posisi pemilik tanah ketika kerugian muncul akibat kelemahan administrasi pertanahan negara. Padahal, dalam sengketa sertifikat ganda, pemilik tanah sering berada dalam posisi yang tidak seimbang. Ia memegang dokumen resmi yang diterbitkan oleh negara, tetapi pada saat yang sama tetap harus menanggung beban pembuktian ketika dokumen tersebut dipersoalkan. Kesenjangan ini memperlihatkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemilik tanah tidak cukup hanya diukur dari ada atau tidaknya sertifikat, tetapi juga dari

kualitas administrasi pertanahan dan tanggung jawab lembaga penerbit sertifikat (Fredy et al., 2025).

Regulasi penyelesaian kasus pertanahan sebenarnya telah tersedia melalui Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Peraturan ini mengatur penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, termasuk tahapan pengkajian, penelitian data fisik dan yuridis, gelar perkara, sampai rekomendasi penyelesaian. Namun, keberadaan mekanisme tersebut belum sepenuhnya menjawab pertanyaan tentang bagaimana perlindungan diberikan kepada pemilik tanah yang dirugikan akibat penerbitan sertifikat ganda. Terutama ketika sumber sengketa berasal dari kelalaian verifikasi, lemahnya pemetaan bidang tanah, atau ketidaktertiban data pertanahan (Karomiah et al., 2024).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam sengketa sertifikat ganda. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengkaji kedudukan sertifikat sebagai alat bukti hak, menguraikan faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda, serta menilai bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan kepada pemilik tanah yang dirugikan. Dengan arah tersebut, penelitian ini tidak hanya membahas siapa yang paling berhak atas tanah, tetapi juga menempatkan sengketa sertifikat ganda sebagai persoalan kepastian hukum, tanggung jawab administrasi pertanahan, dan perlindungan hak masyarakat atas tanah.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dan termasuk dalam jenis penelitian deskriptif. Pendekatan kuantitatif dipilih karena tujuan penelitian ini adalah untuk mengukur seberapa efektif Program Bantuan Raskinda yang menggunakan model e-voucher, berdasarkan data angka yang diperoleh dari para responden penelitian. Metode deskriptif dipilih untuk memberikan penjelasan yang teratur tentang pelaksanaan program, kesesuaian sasaran, kualitas layanan, ketepatan waktu dalam distribusi, manfaat dari program, dan sejauh mana masyarakat merasa puas dengan pelaksanaan Program Raskinda di Desa Jemundo, Kecamatan Taman, Kabupaten Sidoarjo. Penelitian ini dilakukan di Desa Jemundo, Kecamatan Taman, Kabupaten Sidoarjo, karena desa ini adalah salah satu yang menerima Program Raskinda dengan model e-voucher. Di daerah ini juga masih ada berbagai masalah dalam pelaksanaan program, seperti penerima bantuan yang tidak tepat sasaran, keterlambatan dalam pengiriman, dan masalah administrasi bagi penerima manfaat. Populasi dalam penelitian ini mencakup semua orang yang menerima bantuan dari Program Raskinda di Desa Jemundo. Sampel dalam penelitian ini dipilih dengan menggunakan teknik purposive sampling, yang artinya pemilihan sampel dilakukan berdasarkan pertimbangan tertentu yang sesuai dengan tujuan penelitian. Sampel dalam penelitian ini terdiri dari 50 responden, yang adalah masyarakat yang menerima bantuan dari Program Raskinda menggunakan model e-voucher. Data dikumpulkan dengan cara menyebarkan kuesioner, melakukan observasi, dan mengumpulkan dokumentasi. Kuesioner digunakan untuk mendapatkan informasi penting tentang bagaimana masyarakat

menilai efektivitas program berdasarkan indikator yang telah diteliti. Pengamatan dilakukan untuk melihat langsung bagaimana distribusi bantuan berjalan di lapangan, sementara dokumentasi digunakan untuk melengkapi data penelitian yang terdiri dari dokumen pelaksanaan program, data penerima bantuan, dan laporan yang berkaitan dengan Program Raskinda. Teknik yang digunakan untuk menganalisis data adalah analisis deskriptif kuantitatif, yang memakai persentase. Data yang didapat dari responden dihitung berdasarkan nilai yang diberikan pada setiap indikator penelitian. Kemudian, nilai ini dibandingkan dengan nilai maksimum untuk melihat seberapa efektif program tersebut. Rumus untuk menghitung persentase yang digunakan adalah seperti berikut:

$$P = \frac{F}{N} \times 100\%$$

Keterangan:

P = Persentase

F = Jumlah skor yang diperoleh

N = Jumlah skor maksimal

100% = Konstanta persentase

Hasil analisis kemudian dikategorikan ke dalam tingkat efektivitas program, yaitu sangat baik, baik, cukup baik, kurang baik, dan tidak baik. Dengan metode ini, penelitian diharapkan mampu menghasilkan data yang objektif dan akurat mengenai efektivitas Program Raskinda dengan model e-voucher dalam membantu masyarakat miskin di Desa Jemundo, Kecamatan Taman, Kabupaten Sidoarjo.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Sertifikat Tanah sebagai Alat Bukti dalam Sengketa Sertifikat Ganda

Pada Sertifikat tanah merupakan hasil dari proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh negara melalui Kantor Pertanahan. Sertifikat tidak muncul begitu saja, tetapi lahir dari rangkaian proses administratif, mulai dari pengumpulan data fisik, pengumpulan data yuridis, pengukuran bidang tanah, pemeriksaan riwayat tanah, pembukuan hak, sampai penerbitan surat tanda bukti hak. Karena diterbitkan oleh lembaga negara yang berwenang, sertifikat kemudian dipahami sebagai bukti bahwa seseorang memiliki hubungan hukum dengan bidang tanah tertentu (Kusuma et al., 2017).

Kedudukan sertifikat sebagai alat bukti memiliki dasar dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Pendaftaran tanah mencakup pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak atas tanah, peralihan hak, serta pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dari pengaturan ini terlihat bahwa sertifikat bukan sekadar dokumen administratif, melainkan instrumen hukum untuk memberi kepastian kepada pemegang hak atas tanah (Kusuma et al., 2017).

Pengaturan tersebut diperjelas dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal tersebut menyebutkan

bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Data fisik berkaitan dengan letak, batas, dan luas bidang tanah. Data yuridis berkaitan dengan status hukum tanah, pemegang hak, serta hak pihak lain yang membebani tanah tersebut. Dengan kata lain, sertifikat memuat informasi pokok mengenai objek tanah dan subjek pemegang hak (Oktaviani & Djaja, 2023).

Frasa “alat pembuktian yang kuat” tidak berarti bahwa sertifikat tidak dapat digugat. Sertifikat memang mempunyai kedudukan penting dalam pembuktian, tetapi masih dapat dibantah apabila terdapat bukti lain yang menunjukkan adanya cacat hukum, cacat administrasi, kesalahan prosedur, atau hak pihak lain yang lebih kuat. Karakter ini sejalan dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Negara mengakui sertifikat sebagai bukti hak yang kuat, tetapi belum sepenuhnya menjamin kebenaran materiil dari seluruh data yang tercantum di dalamnya. Akibatnya, sertifikat tetap dapat diuji melalui mekanisme hukum (Kusuma et al., 2017).

Dalam sengketa sertifikat ganda, kedudukan sertifikat menjadi lebih rumit. Dua pihak atau lebih dapat sama-sama memegang sertifikat yang diterbitkan oleh lembaga resmi, sedangkan objek tanah yang diklaim ternyata sama atau saling tumpang tindih. Pada keadaan seperti ini, sertifikat tidak lagi otomatis menyelesaikan sengketa. Lembaga pertanahan maupun pengadilan perlu menelusuri riwayat penerbitan masing-masing sertifikat, waktu terbitnya, dasar perolehannya, proses pengukurannya, keabsahan dokumen pendukung, serta kemungkinan adanya cacat administrasi (Anggraeni et al., 2023).

Sertifikat ganda umumnya muncul karena beberapa faktor. Pertama, lemahnya pemeriksaan data fisik. Pengukuran yang tidak akurat, batas tanah yang tidak jelas, atau belum tersedianya peta bidang tanah yang lengkap dapat menyebabkan satu bidang tanah tercatat lebih dari satu kali. Dalam beberapa keadaan, batas tanah masih didasarkan pada keterangan pemohon atau saksi batas tanpa dukungan peta kadastral yang memadai. Ketika tanah tersebut kemudian dimohonkan kembali oleh pihak lain, potensi tumpang tindih menjadi besar (Fredy et al., 2025).

Kedua, sertifikat ganda dapat muncul karena lemahnya pemeriksaan data yuridis. Data yuridis membutuhkan penelusuran terhadap riwayat penguasaan tanah, dasar perolehan hak, akta jual beli, surat waris, hibah, pelepasan hak, atau dokumen lain yang menjadi dasar permohonan hak. Apabila dokumen tersebut tidak diperiksa secara cermat, sertifikat dapat terbit di atas tanah yang sebenarnya telah memiliki dasar hak lain. Keadaan ini sering terjadi pada tanah yang riwayat penguasaannya panjang, pernah diwariskan, diperjualbelikan secara bawah tangan, atau belum tertib secara administrasi (Octarianti et al., 2023).

Ketiga, sertifikat ganda juga dapat terjadi karena kelalaian administrasi dari pejabat pertanahan. Karena sertifikat diterbitkan oleh lembaga negara, setiap tahap penerbitannya seharusnya dilakukan dengan prinsip kehati-hatian. Pejabat pertanahan perlu memastikan bahwa tanah yang dimohonkan tidak sedang bersengketa, tidak dibebani hak pihak lain, dan tidak tumpang tindih dengan bidang tanah yang sudah terdaftar. Apabila verifikasi tersebut tidak dilakukan secara

memadai, sertifikat yang terbit dapat merugikan pemilik tanah lain yang lebih dahulu memiliki dasar hak (Mufty & Nusawakan, 2025).

Keempat, adanya itikad tidak baik dari pemohon juga dapat menjadi penyebab. Misalnya, seseorang mengajukan permohonan sertifikat dengan dokumen yang tidak benar, menyembunyikan fakta bahwa tanah sedang dikuasai pihak lain, memalsukan surat keterangan tanah, atau memanfaatkan kelemahan administrasi pertanahan. Dalam keadaan seperti ini, sengketa sertifikat ganda tidak hanya berkaitan dengan kesalahan administrasi, tetapi juga dapat berhubungan dengan perbuatan melawan hukum atau tindak pidana pemalsuan dokumen (Hanisa et al., 2025).

Jika dilihat melalui teori kepastian hukum, sengketa sertifikat ganda menunjukkan bahwa fungsi pendaftaran tanah belum sepenuhnya tercapai. Kepastian hukum seharusnya membuat pemilik tanah mengetahui secara jelas status haknya, batas tanahnya, serta perlindungan yang melekat pada hak tersebut. Pemilik tanah juga seharusnya dapat memperkirakan bahwa selama ia memperoleh sertifikat melalui prosedur yang benar, haknya akan dilindungi. Ketika terdapat lebih dari satu sertifikat atas objek yang sama, kepastian tersebut menjadi kabur. Pemilik tanah tidak hanya berhadapan dengan pihak yang mengklaim tanah, tetapi juga dengan kelemahan administrasi yang memungkinkan terbitnya sertifikat saling bertentangan (Mertokusumo, 2019).

Keadaan ini menempatkan pemilik tanah dalam posisi yang berat. Seseorang yang memegang sertifikat biasanya merasa telah memenuhi kewajiban hukum. Ia telah mengurus pendaftaran tanah, mengikuti prosedur, membayar biaya, dan menerima dokumen resmi dari Kantor Pertanahan. Akan tetapi, ketika sertifikatnya digugat, ia kembali dibebani kewajiban untuk membuktikan kebenaran haknya. Pembuktian tersebut tidak selalu mudah. Pemilik tanah harus menunjukkan riwayat tanah, bukti perolehan hak, kesesuaian batas, saksi, dokumen lama, sampai keabsahan prosedur penerbitan sertifikat. Proses seperti ini dapat memakan waktu lama dan biaya besar.

Dari sini tampak adanya jarak antara kepastian hukum yang tertulis dalam aturan dan kepastian hukum yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Sertifikat memang menunjukkan adanya pengakuan negara terhadap hak atas tanah. Meski begitu, sertifikat baru benar-benar memberi kepastian apabila data fisik dan data yuridisnya benar, prosedur penerbitannya sah, serta tidak bertentangan dengan hak pihak lain. Karena itu, sertifikat tidak cukup dipahami sebagai lembar dokumen yang diterbitkan negara. Sertifikat harus dilihat sebagai hasil dari proses administrasi yang menuntut ketelitian, kehati-hatian, dan akurasi data.

Dalam sengketa sertifikat ganda, penyelesaian tidak cukup hanya membandingkan siapa yang lebih dahulu memegang sertifikat. Waktu penerbitan memang dapat menjadi salah satu pertimbangan, tetapi bukan satu-satunya ukuran. Hal yang lebih menentukan adalah apakah sertifikat tersebut diterbitkan berdasarkan prosedur yang benar dan dasar hak yang sah. Sertifikat yang terbit lebih dahulu pun dapat dipersoalkan apabila terbukti lahir dari data palsu, pengukuran keliru, atau proses administrasi yang cacat. Sebaliknya, sertifikat yang terbit

belakangan juga tidak otomatis benar hanya karena dikeluarkan oleh lembaga negara (Anggraeni et al., 2023).

Karena itu, penyelesaian sengketa sertifikat ganda perlu dilakukan melalui pemeriksaan menyeluruh terhadap aspek prosedural dan aspek substansial. Aspek prosedural berkaitan dengan tahapan penerbitan sertifikat, mulai dari permohonan, pengukuran, pengumuman data, pembukuan hak, hingga penerbitan sertifikat. Aspek substansial berkaitan dengan kebenaran dasar penguasaan tanah, keabsahan peralihan hak, riwayat kepemilikan, serta hubungan hukum antara pemegang sertifikat dan tanah yang disengketakan. Apabila salah satu aspek tersebut bermasalah, kekuatan pembuktian sertifikat dapat melemah (Karomiah et al., 2024).

Kedudukan sertifikat dalam sengketa ganda juga memperlihatkan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia masih membutuhkan penguatan. Selama sistem publikasi negatif bertendensi positif masih digunakan, pemegang sertifikat belum memperoleh jaminan mutlak atas kebenaran data pertanahan. Negara memberikan alat bukti yang kuat, tetapi belum sepenuhnya menanggung seluruh risiko apabila data dalam sertifikat ternyata keliru. Akibatnya, pemilik tanah tetap berpotensi menghadapi gugatan dari pihak lain, meskipun ia telah memiliki sertifikat (Hanisa et al., 2025).

Dari sudut pandang hukum agraria, kondisi tersebut perlu dibaca sebagai persoalan yang lebih luas daripada sekadar sengketa antarindividu. Sertifikat ganda berkaitan dengan kualitas penyelenggaraan administrasi pertanahan. Apabila negara menerbitkan dua sertifikat atas tanah yang sama, berarti terdapat persoalan dalam proses verifikasi, pemetaan, pencatatan, atau pengawasan. Oleh karena itu, tanggung jawab penyelesaiannya tidak boleh hanya dibebankan kepada masyarakat. Negara melalui lembaga pertanahan perlu ikut bertanggung jawab dalam menelusuri penyebab terbitnya sertifikat ganda dan memberi pemulihan kepada pihak yang dirugikan (Fredy et al., 2025).

Dengan demikian, kedudukan sertifikat sebagai alat bukti dalam sengketa sertifikat ganda bersifat kuat, tetapi tidak absolut. Sertifikat tetap menjadi bukti utama dalam pembuktian hak atas tanah, sedangkan kekuatannya bergantung pada kebenaran data fisik, data yuridis, dan prosedur penerbitannya. Apabila terdapat sertifikat lain atas objek yang sama, perlindungan terhadap pemilik tanah tidak cukup hanya diberikan melalui pengakuan administratif terhadap sertifikat. Perlindungan perlu diarahkan pada pemeriksaan menyeluruh, penentuan hak yang sah, dan pertanggungjawaban administrasi apabila sengketa muncul akibat kelalaian lembaga pertanahan.

Bentuk Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Tanah dalam Sengketa Sertifikat Ganda

Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam sengketa sertifikat ganda perlu dilihat dari dua sisi, yaitu perlindungan sebelum sengketa terjadi dan perlindungan setelah sengketa muncul. Dalam teori perlindungan hukum, perlindungan sebelum sengketa dikenal sebagai perlindungan preventif, sedangkan perlindungan setelah sengketa muncul dikenal sebagai perlindungan represif. Keduanya tidak dapat dipisahkan. Perlindungan preventif bertujuan mencegah

lahirnya sertifikat ganda, sedangkan perlindungan represif bertujuan menyelesaikan sengketa dan memulihkan hak pihak yang dirugikan (Hadjon, 1987).

Perlindungan preventif menjadi tahap yang sangat menentukan. Dalam hukum pertanahan, perlindungan ini dilakukan melalui pendaftaran tanah yang tertib, akurat, dan terbuka. Kantor Pertanahan harus memastikan bahwa setiap sertifikat yang diterbitkan didasarkan pada data fisik dan data yuridis yang benar. Data fisik harus memastikan bahwa letak, luas, dan batas tanah tidak tumpang tindih dengan bidang tanah lain. Data yuridis harus memastikan bahwa pemohon benar-benar memiliki dasar hak yang sah atas tanah tersebut. Apabila salah satu data ini tidak diperiksa dengan cermat, potensi lahirnya sertifikat ganda semakin besar (Oktaviani & Djaja, 2023).

Bentuk perlindungan preventif juga terlihat dari kewajiban pengumuman data fisik dan data yuridis dalam proses pendaftaran tanah. Pengumuman ini memberi kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan apabila merasa memiliki hak atas tanah yang sedang didaftarkan. Secara konsep, mekanisme ini dirancang agar sengketa dapat dicegah sejak awal. Apabila ada pihak yang keberatan, Kantor Pertanahan dapat menunda proses penerbitan sertifikat sampai status tanah menjadi jelas. Mekanisme ini akan bekerja lebih baik apabila pengumuman dilakukan secara terbuka, mudah diakses, dan benar-benar diketahui oleh masyarakat sekitar (Pambudi et al., 2026).

Pada praktiknya, perlindungan preventif belum selalu berjalan maksimal. Tidak semua masyarakat memahami proses pendaftaran tanah. Ada pula warga yang tidak mengetahui adanya pengumuman data karena informasi tidak sampai kepada pihak yang berkepentingan. Di daerah tertentu, batas tanah masih berdasarkan tanda alam, ingatan masyarakat, atau kesepakatan lisan. Ketika tanda batas berubah atau saksi batas sudah tidak ada, proses verifikasi menjadi lebih rumit. Kondisi seperti ini membuat pendaftaran tanah tetap rentan melahirkan sengketa.

Perlindungan preventif juga menuntut adanya pemetaan tanah yang akurat. Peta pendaftaran memiliki fungsi penting untuk memastikan bahwa setiap bidang tanah hanya tercatat satu kali dalam sistem administrasi pertanahan. Jika peta belum lengkap atau belum terintegrasi, tanah yang sudah bersertifikat dapat kembali dimohonkan oleh pihak lain. Digitalisasi pertanahan dapat membantu. Meski begitu, digitalisasi tidak boleh hanya dipahami sebagai perubahan dari dokumen fisik ke dokumen elektronik. Yang lebih mendasar adalah validasi data. Data lama yang keliru, apabila langsung dimasukkan ke dalam sistem digital tanpa pemeriksaan ulang, tetap dapat menimbulkan ketidakpastian (Ngongoloy, 2022).

Selain itu, perlindungan preventif membutuhkan prinsip kehati-hatian dari pejabat pertanahan. Kantor Pertanahan tidak boleh hanya bersandar pada dokumen yang diajukan pemohon. Pejabat perlu melakukan pemeriksaan lapangan, memeriksa riwayat tanah, meminta keterangan pihak yang berbatasan, dan mencocokkan data dengan arsip pertanahan yang tersedia. Dalam bidang pertanahan, kelalaian kecil dapat menimbulkan akibat besar. Satu kesalahan dalam pengukuran atau pencatatan dapat membuat seseorang kehilangan tanah yang telah dikuasai bertahun-tahun.

Perlindungan represif diberikan ketika sengketa sertifikat ganda sudah terjadi. Bentuk perlindungan ini dapat dilakukan melalui jalur administrasi, jalur peradilan, maupun penyelesaian nonlitigasi. Jalur administrasi biasanya ditempuh melalui Kantor Pertanahan atau Kementerian ATR/BPN. Dasarnya dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dalam peraturan tersebut, kasus pertanahan dapat berupa sengketa, konflik, atau perkara. Mekanisme penanganannya meliputi pengaduan, pengkajian, pemeriksaan lapangan, penelitian data fisik dan data yuridis, gelar perkara, sampai rekomendasi penyelesaian (Karomiah et al., 2024).

Dalam sengketa sertifikat ganda, jalur administrasi memiliki peran penting karena BPN merupakan lembaga yang menerbitkan sertifikat. BPN memiliki akses terhadap buku tanah, surat ukur, warkah, peta pendaftaran, dan dokumen pendukung lain yang tidak selalu dimiliki oleh masyarakat. Melalui pemeriksaan administrasi, dapat diketahui apakah salah satu sertifikat diterbitkan secara tidak sah, mengandung cacat administrasi, atau tumpang tindih dengan sertifikat yang telah ada sebelumnya. Jika ditemukan cacat administrasi, sertifikat dapat dibatalkan melalui mekanisme yang berlaku (Anggraeni et al., 2023).

Pembatalan sertifikat perlu dilakukan secara hati-hati. Sertifikat menyangkut hak keperdataan seseorang. Apabila pembatalan dilakukan tanpa pemeriksaan yang cermat, sengketa baru dapat muncul. Karena itu, pembatalan harus didasarkan pada bukti yang kuat, prosedur yang jelas, serta penghormatan terhadap hak para pihak untuk memberikan keterangan. Pemilik tanah yang sertifikatnya terancam dibatalkan harus diberi kesempatan membela haknya. Perlindungan hukum dalam titik ini tidak hanya berkaitan dengan hasil akhir, tetapi juga dengan proses yang adil.

Selain jalur administrasi, perlindungan represif dapat dilakukan melalui peradilan. Apabila yang digugat adalah keputusan tata usaha negara berupa penerbitan sertifikat, forum yang dapat ditempuh adalah Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam jalur ini, pengadilan menilai apakah penerbitan sertifikat telah sesuai dengan prosedur dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Jika sertifikat diterbitkan secara cacat administratif, pengadilan dapat membatalkan keputusan tersebut. Jalur ini berorientasi pada keabsahan tindakan administrasi pemerintahan (Mubarak et al., 2024).

Sementara itu, apabila sengketa lebih menekankan pada siapa pemilik tanah yang sah, peralihan hak, perbuatan melawan hukum, atau penguasaan tanah tanpa hak, penyelesaiannya dapat dilakukan melalui pengadilan negeri. Dalam perkara perdata, hakim akan menilai bukti kepemilikan masing-masing pihak, riwayat tanah, akta jual beli, keterangan saksi, penguasaan fisik, serta bukti lain yang mendukung klaim para pihak. Jalur perdata sering menjadi pilihan ketika sengketa tidak hanya menyangkut cacat administrasi sertifikat, tetapi juga hubungan hukum antarindividu (Octarianti et al., 2023).

Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah juga dapat ditempuh melalui mediasi. Penyelesaian melalui mediasi dapat dilakukan di Kantor Pertanahan atau di pengadilan. Mediasi memberi ruang bagi para pihak untuk mencari penyelesaian

yang tidak selalu bersifat menang-kalah. Dalam beberapa sengketa, mediasi dapat menghasilkan kesepakatan mengenai batas tanah, pelepasan sebagian hak, ganti rugi, atau penyelesaian administratif tertentu. Meski begitu, mediasi hanya efektif apabila para pihak beritikad baik dan data pertanahan cukup jelas. Jika salah satu pihak menggunakan dokumen palsu atau sengaja menguasai tanah orang lain, mediasi sering sulit menghasilkan penyelesaian yang adil (Hadjon, 1987).

Dalam perspektif teori perlindungan hukum, pemilik tanah yang dirugikan akibat sertifikat ganda perlu memperoleh perlindungan yang tidak hanya berbentuk aturan tertulis. Perlindungan melalui aturan dan forum penyelesaian memang dibutuhkan, tetapi pemilik tanah juga memerlukan perlindungan yang benar-benar mampu memulihkan haknya. Apabila sertifikat ganda terjadi karena kelalaian administrasi, pemilik tanah yang beritikad baik tidak seharusnya dibiarkan menanggung seluruh kerugian. Perlu ada mekanisme yang jelas mengenai koreksi administrasi, pemulihan hak, atau pertanggungjawaban apabila terdapat kesalahan pejabat.

Salah satu persoalan yang sering muncul adalah beban pembuktian. Pemilik tanah yang telah memiliki sertifikat sering tetap harus membuktikan bahwa sertifikatnya benar. Padahal, sertifikat tersebut diterbitkan oleh negara. Keadaan ini menimbulkan pertanyaan keadilan. Apabila kesalahan terletak pada sistem administrasi pertanahan, negara seharusnya ikut bertanggung jawab dalam menjelaskan, memperbaiki, dan memulihkan akibat hukumnya. Masyarakat tidak sepatutnya dibiarkan sendirian menghadapi sengketa yang lahir dari dokumen resmi negara (Anggraeni et al., 2023).

Perlindungan terhadap pemilik tanah juga perlu memperhatikan prinsip itikad baik. Dalam sengketa sertifikat ganda, tidak semua pemegang sertifikat berada pada posisi yang sama. Ada pemegang sertifikat yang memperoleh tanah melalui jual beli yang sah, memeriksa dokumen, membayar harga, dan menguasai tanah secara terbuka. Ada pula pihak yang memperoleh sertifikat dengan memanfaatkan celah administrasi atau dokumen yang bermasalah. Oleh karena itu, penilaian terhadap perlindungan hukum harus melihat apakah pemilik tanah bertindak dengan itikad baik. Pemilik yang beritikad baik patut memperoleh perlindungan yang lebih kuat (Kusuma et al., 2017).

Dari sisi kelembagaan, perlindungan hukum juga menuntut pembenahan tanggung jawab Kantor Pertanahan. Ketika sertifikat ganda muncul, masyarakat sering hanya diarahkan untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan. Padahal, lembaga pertanahan memiliki peran awal dalam penerbitan sertifikat. Karena itu, BPN perlu berperan aktif menelusuri warkah, memperbaiki peta bidang, melakukan validasi data, dan memberikan penjelasan resmi mengenai asal mula tumpang tindih. Sikap pasif lembaga pertanahan dapat memperpanjang sengketa dan memperlemah posisi masyarakat (Fredy et al., 2025).

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda juga harus diarahkan pada pemulihan kepastian hukum. Setelah sengketa selesai, status tanah harus jelas, sertifikat yang tidak sah harus dibatalkan, data pertanahan harus diperbaiki, dan pemilik yang sah harus memperoleh jaminan agar sengketa yang sama tidak muncul kembali. Jika penyelesaian hanya berhenti pada putusan atau pembatalan sertifikat tanpa

pembaruan data administrasi, potensi sengketa dapat berulang. Karena itu, penyelesaian hukum harus diikuti dengan pembenahan administrasi.

Dalam kerangka yang lebih luas, perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam sengketa sertifikat ganda tidak bisa dilepaskan dari agenda tertib administrasi pertanahan. Sengketa sertifikat ganda akan terus muncul apabila pendaftaran tanah hanya mengejar jumlah sertifikat tanpa memastikan kualitas data. Program percepatan pendaftaran tanah memang diperlukan untuk memperluas kepastian hukum. Akan tetapi, percepatan harus disertai verifikasi yang kuat. Sertifikat yang diterbitkan cepat dengan data lemah justru dapat menjadi sumber sengketa baru (Ngongoloy, 2022).

Karena itu, bentuk perlindungan hukum yang ideal perlu mencakup beberapa langkah. Pemeriksaan data fisik dan data yuridis sebelum sertifikat diterbitkan harus diperkuat. Peta pendaftaran tanah juga perlu diperbaiki agar setiap bidang tanah tercatat secara akurat. Mekanisme pengaduan harus mudah diakses masyarakat. BPN perlu aktif menelusuri sumber kesalahan administrasi. Pemilik tanah yang beritikad baik perlu diberi perlindungan lebih kuat. Ruang pertanggungjawaban juga perlu dibuka apabila kerugian muncul akibat kelalaian pejabat pertanahan.

Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam sengketa sertifikat ganda harus dipahami sebagai perlindungan yang berlapis. Tidak cukup hanya menyediakan jalur gugatan atau pembatalan sertifikat. Negara perlu mencegah lahirnya sertifikat ganda sejak awal, menyelesaikan sengketa secara adil ketika konflik muncul, dan memulihkan hak pemilik tanah yang dirugikan. Jika perlindungan hanya diberikan setelah sengketa terjadi, masyarakat tetap berada dalam posisi rentan. Perlindungan yang lebih kuat justru harus dimulai dari administrasi pertanahan yang tertib, akurat, dan bertanggung jawab (Hadjon, 1987).

SIMPULAN

Sengketa sertifikat ganda menunjukkan bahwa sertifikat tanah memang berkedudukan sebagai alat pembuktian yang kuat, tetapi kekuatannya tidak bersifat mutlak. Sertifikat tetap dapat dipersoalkan apabila ditemukan cacat administrasi, kesalahan data fisik, kesalahan data yuridis, atau adanya hak pihak lain yang lebih sah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kepastian hukum dalam pendaftaran tanah tidak cukup hanya bergantung pada terbitnya sertifikat, melainkan juga ditentukan oleh kebenaran proses administrasi, akurasi pemetaan bidang tanah, dan ketelitian lembaga pertanahan dalam memverifikasi setiap permohonan hak atas tanah. Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam sengketa sertifikat ganda harus diberikan secara preventif dan represif. Perlindungan preventif dilakukan melalui penguatan verifikasi data fisik dan yuridis, pemetaan tanah yang akurat, pengumuman data yang mudah diakses, serta prinsip kehati-hatian pejabat pertanahan. Sementara itu, perlindungan represif dapat ditempuh melalui penyelesaian administrasi di BPN, peradilan, maupun mediasi. Negara melalui lembaga pertanahan juga perlu bertanggung jawab apabila sengketa muncul akibat kelalaian administrasi, sebab pemilik tanah yang beritikad baik tidak semestinya menanggung sendiri kerugian dari dokumen resmi yang diterbitkan oleh negara.

DAFTAR RUJUKAN

- Anggraeni, D., Widjajaatmadja, D. A. R., & Koto, Z. (2023). Kepastian hukum penerbitan sertipikat ganda bagi pemegang hak milik atas tanah oleh kantor pertanahan. *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, 2(8), 2017–2031. doi:10.58344/jmi.v2i8.412
- Fredy, F., Madiong, B., & Tira, A. (2025). Analisis pelaksanaan tanggung jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Mamuju Tengah atas terjadinya sengketa tanah yang bersertifikat ganda. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 7(2), 189–201. doi:10.35965/ijlf.v7i2.6092
- Gufran, G., Mastorat, M., Juhriati, J., Nasrullah, N., Adnan, A., & Jufrin, J. (2025). Analisis yuridis perlindungan hukum bagi pemilik sah tanah dalam sengketa sertifikat ganda. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 6(2), 1298–1307. doi:10.38035/jihhp.v6i2.6631
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hanisa, I., Handayani, I. G. K. A. R., & Karjoko, L. (2025). Implikasi hukum sengketa sertifikat ganda terhadap kepastian hak atas tanah dan asas kepastian hukum di Indonesia. *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains*, 4(1), 144–150. doi:10.58812/jhhws.v4i01.1844
- Karomiah, V. Q., Isnaeni, D., & Ayu, I. K. (2024). Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penyelesaian sengketa kepemilikan sertifikat ganda (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang). *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 30(1), 8870–8881.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2020). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*. Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2024). *Catatan akhir tahun Kementerian ATR/BPN tahun 2024*. Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Kusuma, D. A., Rodliyah, R., & Sahnun, S. (2017). Sertifikat hak milik atas tanah sebagai alat bukti hak yang kuat. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 5(2), 309–321. doi:10.29303/ius.v5i2.465
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Jakarta: Kencana.
- Mertokusumo, S. (2019). *Mengenal hukum: Suatu pengantar*. Yogyakarta: Maha Karya Pustaka.
- Mubarak, K., Haerani, R., & Zain, I. I. (2024). Kedudukan hukum kepemilikan tanah bagi pemegang sertifikat ganda (Analisis Putusan 5/Yur/Pdt/2018). *Unizar Recht Journal*, 3(3), 348–356. doi:10.36679/urj.v3i3.192
- Mufty, A. M., & Nusawakan, D. (2025). Pertanggungjawaban hukum atas penerbitan sertifikat ganda dalam satu objek tanah dan bangunan. *Law Jurnal*, 6(1), 57–70. doi:10.46576/lj.v6i1.6661
- Ngongoloy, M. G. V., Pinasang, D. R., & Lowing, N. S. (2022). Kekuatan hukum sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021. *Lex Privatum*, 10(5), 1–12.

-
- Octarianti, A. I., Negara, S. P., & Maksum, F. A. (2023). Kekuatan hukum gugatan ahli waris pemilik sertifikat ganda dan akta jual beli tanah. *Notaire*, 6(3), 325–344. doi:10.20473/ntr.v6i3.48060
- Oktaviani, S., & Djaja, B. (2023). Sistem publikasi pertanahan yang menjamin kepastian hukum sertifikat hak atas tanah. *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni*, 7(2), 523–533. doi:10.24912/jmishumsen.v7i2.9949.2023
- Pambudi, I. M., Prawesthi, W., & Damayanti, S. S. (2026). Perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat tanah yang menjadi pemilik sertifikat ganda terhadap objek yang sama (Studi: Putusan Pengadilan Negeri Nomor 237/Pdt.G/2024/PN Smg). *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, 6(1), 1–12. doi:10.53697/iso.v6i1.3842
- Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Republik Indonesia. (1997). *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.
- Salim, A. (2019). Penyelesaian sengketa hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik dengan adanya penerbitan sertifikat ganda. *Jurnal USM Law Review*, 2(2), 174–187. doi:10.26623/julr.v2i2.2269
- Santoso, U. (2019). *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*. Jakarta: Prenada Media.
- Wiwik, & Wati, D. P. (2025). Akibat hukum sertifikat ganda terhadap kepastian hukum dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi hak milik tanah. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 3(11). doi:10.62281/kq3nm070