

# **Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Pada Bidang Tanah Oleh Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 521/G/2023/PTUN.JKT)**

Jusuf<sup>1</sup>, Markoni<sup>2</sup>, Dyah Permata Budi Asri<sup>3</sup>, I Made Kantikha<sup>4</sup>, Tuti Elawati<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4</sup> Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul

<sup>5</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sains Indonesia

Jl. Arjuna No.9, Kel. Duri Kepa, Kec. Kebon Jeruk, Kota Jakarta Barat, DKI Jakarta, Kode Pos 11510

E-mail: [yusufchew@gmail.com](mailto:yusufchew@gmail.com)<sup>1</sup>

**Abstract :** *Multiple land certificate disputes constitute one of the most complex land administration problems and directly affect legal certainty of land rights. The issuance of duplicate certificates by the West Jakarta Administrative City Land Office creates uncertainty regarding the lawful right holder and causes material and immaterial losses to injured parties. This study aims to analyze the settlement process of multiple certificate disputes under Indonesian law and to examine the level of legal certainty provided to parties harmed by such issuance. The research applies dispute resolution theory and legal certainty theory using a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches. The findings indicate that dispute settlement may be conducted through administrative mechanisms, including document examination, verification of physical and juridical data, and certificate cancellation by the Land Office, as well as through judicial mechanisms by filing a lawsuit with the Administrative Court (PTUN). However, implementation remains ineffective due to incomplete documentation, weak verification procedures, and inconsistency in enforcing court decisions. The existence of multiple certificates reflects procedural failure that undermines normative legal certainty. Although Administrative Court decisions provide formal legal certainty, they do not fully guarantee substantive restoration of rights. Therefore, improvements in land governance, digitalization of land registration, and strengthened internal supervision are urgently required.*

**Keywords:** *dual certificates, legal certainty, land disputes.*

**Abstrak :** Sengketa sertifikat ganda merupakan permasalahan pertanahan yang kompleks dan berdampak langsung pada kepastian hukum hak atas tanah. Penerbitan sertifikat ganda oleh Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat menimbulkan ketidakpastian mengenai pemegang hak yang sah serta menyebabkan kerugian materiil dan nonmateriil bagi pihak yang dirugikan. Penelitian ini bertujuan menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda berdasarkan hukum yang berlaku serta menilai tingkat kepastian hukum bagi pihak yang dirugikan. Penelitian menggunakan teori penyelesaian sengketa dan teori kepastian hukum dengan metode yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui mekanisme administratif, seperti penelitian warkah, klarifikasi data fisik dan yuridis, serta pembatalan sertifikat oleh Kantor Pertanahan, dan melalui mekanisme yudisial dengan gugatan ke PTUN. Namun, pelaksanaannya belum optimal akibat kendala dokumen, lemahnya verifikasi, serta ketidakkonsistenan dalam eksekusi putusan. Keberadaan sertifikat ganda mencerminkan kegagalan prosedural yang mengurangi kepastian hukum normatif. Putusan PTUN memberi kepastian formal, tetapi belum sepenuhnya menjamin pemulihan hak secara substantif. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan tata kelola pertanahan, digitalisasi pendaftaran tanah, dan penguatan pengawasan internal.

**Kata kunci:** *kepastian hukum, sengketa pertanahan, sertifikat ganda,.*

## **1. PENDAHULUAN**

Permasalahan sertifikat ganda merupakan isu klasik dalam administrasi pertanahan Indonesia yang masih terus terjadi meskipun telah dilakukan pembaruan regulasi dan modernisasi sistem pendaftaran tanah, termasuk di wilayah perkotaan dengan intensitas transaksi tinggi seperti Jakarta Barat (Boedi Harsono, 2005:487). Keberadaan sertifikat ganda menunjukkan bahwa validitas data fisik dan yuridis belum sepenuhnya terjamin, padahal sertifikat seharusnya menjadi alat bukti kuat kepemilikan tanah (Urip Santoso, 2012:45). Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak, mengganggu stabilitas hubungan perdata, membebani lembaga pertanahan dan pengadilan, serta menghambat kegiatan ekonomi seperti jual beli, pembangunan, dan akses pembiayaan (Maria S.W. Sumardjono,

2008:211), sehingga tujuan tertib administrasi pertanahan tidak tercapai (Sudikno Mertokusumo, 2003:89).

Penerapan sistem pertanahan berbasis elektronik belum sepenuhnya menyelesaikan masalah karena masih terdapat ketidakakuratan data historis, dokumen yang belum terdigitalisasi secara lengkap, serta proses verifikasi yang belum optimal. Akar persoalan juga terletak pada kelemahan administrasi, terutama kelalaian dalam pemetaan, verifikasi data yuridis, dan pemeriksaan riwayat hak (Urip Santoso, 2005:57), serta ketidakkonsistenan antara data fisik lapangan dan buku tanah akibat perbedaan metode pengukuran, keterbatasan teknis, dan lemahnya supervisi (Boedi Harsono, 2005:503). Selain itu, sering ditemukan perbedaan luas tanah, batas bidang yang tidak sesuai, dan warkah yang tidak lengkap atau hilang, yang menimbulkan keraguan terhadap validitas data pendaftaran (Maria S.W. Sumardjono, 2007:147).

Kelemahan administratif tersebut berimplikasi pada munculnya dualisme kewenangan dalam penyelesaian sengketa, yakni antara Kantor Pertanahan melalui mekanisme administratif dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) melalui mekanisme yudisial (Maria S.W. Sumardjono, 2007:165). Kantor Pertanahan berwenang meneliti data fisik dan yuridis serta melakukan pembatalan sertifikat secara administratif, sedangkan PTUN berwenang menguji keabsahan keputusan penerbitan sertifikat sebagai keputusan tata usaha negara (Philipus M. Hadjon, 2010:117).

Masalah muncul ketika terjadi ketidaksinkronan antara keputusan Kantor Pertanahan dan putusan PTUN, di mana dalam beberapa kasus Kantor tetap mempertahankan sertifikat atau tidak segera menindaklanjuti pembatalan meskipun PTUN telah menyatakan penerbitannya cacat hukum (Yance Arizona, 2019:204). Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak serta menunjukkan lemahnya koordinasi, perbedaan persepsi kewenangan, dan pemahaman atas kewajiban hukum antara lembaga administratif dan yudisial. Persoalan tersebut berkaitan dengan belum optimalnya pelaksanaan penelitian data fisik dan yuridis sebagaimana diwajibkan PMNA/KaBPN No. 3 Tahun 1997 dan peraturan layanan elektronik ATR/BPN, akibat keterbatasan data historis, minim supervisi, dan ketidaktepatan penilaian alas hak, sehingga diperlukan evaluasi terhadap pelaksanaan kewenangan administratif Kantor.

Dampaknya dirasakan langsung oleh masyarakat, karena keberadaan dua sertifikat atas satu bidang tanah menimbulkan ketidakpastian status kepemilikan (Boedi Harsono, 2005:511), menghambat pemanfaatan dan pengalihan hak, serta menimbulkan tekanan psikologis akibat proses hukum yang panjang (Urip Santoso, 2016:132). Selain itu, pemegang sertifikat berpotensi mengalami kriminalisasi, seperti tuduhan penyerobotan atau pemalsuan dokumen, meskipun akar masalahnya berasal dari kesalahan administrasi pertanahan (Yance Arizona, 2019:214). Dari sisi ekonomi, sertifikat ganda menghambat transaksi dan akses kredit karena tidak dapat dijadikan agunan, sehingga menurunkan nilai tanah dan menimbulkan kerugian finansial (Maria S.W. Sumardjono, 2008:189). Hal ini menegaskan urgensi perbaikan mekanisme penyelesaian sengketa oleh Kantor Pertanahan agar mampu memberikan kepastian hukum.

Permasalahan tersebut tercermin dalam kasus sertifikat ganda di Jakarta Barat, di mana gugatan pembatalan sertifikat diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 123/Pdt.G/2023/PN.Jkt.Br namun dinyatakan sebagai ranah tata usaha negara, lalu dilanjutkan ke PTUN Jakarta Nomor 521/G/2023/PTUN.JKT. PTUN justru menyatakan tidak berwenang karena sengketa dianggap sebagai sengketa kepemilikan perdata, sehingga gugatan tidak diterima dan penggugat dibebani biaya perkara sesuai UU No. 5 Tahun 1986. Putusan disampaikan secara elektronik berdasarkan Perma No. 7 Tahun 2022 dan menegaskan penerapan prinsip pembuktian bebas dalam UU PTUN.

Dari sisi administratif, kasus ini menimbulkan pertanyaan mengenai pelaksanaan kewajiban Kantor Pertanahan Jakarta Barat dalam melakukan penelitian warkah, buku tanah, riwayat hak, dan pengukuran lapangan sesuai PMNA/KaBPN No. 3 Tahun 1997 serta prinsip kehati-hatian dalam regulasi ATR/BPN terbaru. Ketidakjelasan kewenangan antara Pengadilan Negeri dan PTUN

menyebabkan pihak yang dirugikan “dipindahkan” antarforum peradilan tanpa memperoleh kepastian hukum, sehingga memperpanjang sengketa, membuka potensi konflik baru, dan melemahkan kepercayaan publik terhadap sistem pertanahan.

Penelitian ini memiliki kebaruan dibanding studi sebelumnya yang umumnya hanya menyoroti faktor administratif internal (Rahayu, 2019), kewenangan PTUN secara normatif (Andriansyah, 2020), atau prosedur ideal penelitian data fisik–yuridis (Yuliani, 2021). Penelitian ini secara khusus mengkaji peran Kantor Pertanahan Jakarta Barat dalam menindaklanjuti putusan PTUN, fenomena “pingpong kewenangan” antara PTUN dan Pengadilan Negeri, serta menganalisis kasus konkret Nomor 521/G/2023/PTUN.JKT dan dampaknya terhadap kepastian hukum masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kontribusi baru melalui analisis terpadu atas kelemahan administrasi pertanahan, disharmoni kewenangan peradilan, implementasi putusan PTUN, dan konsekuensinya bagi perlindungan hukum pemegang sertifikat.

## **2. METODE PENELITIAN**

### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif. Penelitian normatif dilakukan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan doktrin (Philipus M. Hadjon, 2008:95-97) hukum terkait penyelesaian sengketa sertifikat ganda. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman aspek hukum formal, sehingga menghasilkan analisis yang komprehensif dalam konteks kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah.

### **B. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian ini dilakukan secara peraturan perundang-undangan, konseptual, dan kasus.

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan hukum yang berlaku terkait administrasi pertanahan, pendaftaran tanah, sertifikat ganda, dan penyelesaian sengketa.
- b. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis teori hukum yang relevan, seperti teori penyelesaian sengketa, teori kewenangan, teori perlindungan hukum, dan asas umum pemerintahan yang baik (Satjipto Rahardjo, 2006:121). Pendekatan ini membantu memahami landasan konseptual dalam menilai tindakan Kantor Pertanahan dan mekanisme perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan.
- c. Pendekatan kasus digunakan untuk menelaah kasus konkret Nomor 521/G/2023/PTUN.JKT, sehingga penelitian tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga menganalisis hukum dalam praktik.

Gabungan ketiga pendekatan ini memungkinkan analisis menyeluruh, memadukan teori, peraturan, dan praktik nyata sehingga dapat menarik kesimpulan yang akurat terkait penyelesaian sengketa sertifikat ganda.

### **C. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 521/G/2023/PTUN.JKT; Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlarang
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu literatur, buku, jurnal ilmiah, makalah, artikel hukum, dan hasil penelitian terdahulu.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu kamus hukum, ensiklopedia, berita media massa, koran, dan sumber internet resmi yang membantu menjelaskan istilah atau konsep hukum yang digunakan.

#### **D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen, studi pustaka. Studi dokumen digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum primer, termasuk peraturan, putusan pengadilan, dan dokumen administrasi pertanahan. Studi pustaka digunakan untuk memperoleh bahan hukum sekunder, seperti buku, jurnal, artikel, dan penelitian terdahulu.

#### **E. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif deskriptif. Peneliti menelaah kesesuaian praktik Kantor Pertanahan dengan peraturan yang berlaku, menilai kewenangan Kantor Pertanahan, PTUN, dan Pengadilan Negeri, serta menelaah upaya hukum yang dapat ditempuh pihak yang dirugikan. Analisis dilakukan dengan membandingkan teori hukum, asas umum pemerintahan yang baik, dan praktik administrasi pertanahan. Hasil analisis disajikan secara argumentatif dan kronologis sehingga memberikan gambaran menyeluruh mengenai efektivitas penyelesaian sengketa sertifikat ganda dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Pada Bidang Tanah Menurut Ketentuan Hukum Yang Berlaku Di Indonesia**

Sengketa sertifikat ganda merupakan permasalahan kompleks dalam sistem administrasi pertanahan Indonesia yang menimbulkan ketidakpastian subjek dan objek hak atas tanah serta berdampak pada stabilitas hukum dan sosial. Penyelesaiannya ditempuh secara bertahap melalui mekanisme administratif di Kantor Pertanahan, pemeriksaan internal, hingga gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila terdapat dugaan cacat prosedur penerbitan sertifikat. Proses ini melibatkan pemeriksaan data fisik, riwayat hak, verifikasi warkah, serta pembuktian administratif dan yuridis guna melindungi pihak yang dirugikan dan menjamin kepastian hukum.

Contoh konkret terdapat dalam Putusan PTUN Jakarta No. 521/G/2023/PTUN.JKT terkait tumpang tindih Sertipikat Hak Milik No. 3496/Kamal dan No. 3498/Kamal yang diterbitkan Kantor Pertanahan Jakarta Barat. Penggugat terlebih dahulu mengajukan perkara ke Pengadilan Negeri, namun ditolak karena dianggap kewenangan PTUN. Ketika diajukan ke PTUN, justru dinyatakan sebagai sengketa kepemilikan yang menjadi kewenangan Pengadilan Negeri, merujuk pada yurisprudensi Mahkamah Agung.

Putusan ini menunjukkan adanya konflik kewenangan antara Pengadilan Negeri dan PTUN dalam perkara sertifikat ganda, yang menyebabkan masyarakat terjebak dalam “ping-pong” yurisdiksi tanpa memperoleh penyelesaian substantif. Kondisi tersebut menimbulkan beban waktu, biaya, dan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, diperlukan formulasi hukum yang tegas dan harmonisasi kewenangan agar aspek administratif dan sengketa kepemilikan dapat dipisahkan secara jelas, sehingga penyelesaian sengketa pertanahan menjadi lebih efektif dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

#### **1. Penyebab Terjadinya Sertifikat Ganda**

Terjadinya sertifikat ganda pada bidang tanah merupakan salah satu bentuk permasalahan pertanahan yang paling kompleks sekaligus paling sering menimbulkan sengketa berkepanjangan. Fenomena ini tidak berdiri sendiri, melainkan lahir dari rangkaian kelemahan struktural dan teknis pada sistem administrasi pertanahan, mulai dari tahap pengumpulan data fisik, validasi data yuridis, hingga pengelolaan basis data elektronik. Dalam konteks penelitian ini, terdapat tiga faktor utama yang seringkali menjadi pemicu munculnya sertifikat ganda, yaitu kelemahan administrasi pertanahan, tumpang tindih data fisik dan yuridis, serta kesalahan input dalam sistem komputerisasi Kantor Pertanahan.

- a. Kelemahan Administrasi Pertanahan dalam Pemeriksaan Fisik dan Yuridis

Penyebab utama terbitnya sertifikat ganda adalah tidak optimalnya pemeriksaan fisik dan yuridis sebelum penerbitan sertifikat. Pemeriksaan fisik seharusnya mencakup verifikasi batas bidang tanah melalui pengukuran yang cermat dan sesuai standar teknis. Namun dalam praktik, petugas ukur tidak selalu melakukan pemeriksaan lapangan secara menyeluruh, sehingga data yang dicatat tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi sebenarnya. Hal ini membuka peluang terjadinya tumpang tindih batas bidang tanah dan penerbitan dua sertifikat pada lokasi yang sama.

Selain itu, kelemahan juga terjadi pada pemeriksaan yuridis, terutama dalam penelitian warkah, riwayat hak, dan keabsahan akta peralihan. Dokumen yang tampak lengkap secara administratif sering kali mengandung cacat substantif yang tidak terdeteksi karena kurangnya ketelitian pejabat pendaftaran. Risiko ini semakin besar pada tanah yang belum terdaftar atau memiliki riwayat peralihan yang panjang. Akibatnya, sertifikat dapat diterbitkan kepada pihak yang tidak berhak, sementara pihak dengan dasar hak yang lebih kuat justru dirugikan.

**b. Tumpang Tindih Data Fisik dan Yuridis**

Faktor lain penyebab sertifikat ganda adalah tumpang tindih antara data fisik dan data yuridis. Data fisik seperti peta pendaftaran, surat ukur, koordinat batas, dan peta bidang seharusnya terintegrasi sehingga setiap bidang tanah hanya memiliki satu representasi. Namun, perbedaan format, skala peta lama, serta ketidaksesuaian antara peta analog dan digital menyebabkan satu bidang tanah dapat tercatat pada posisi berbeda atau memiliki batas yang tidak sesuai kondisi lapangan.

Dari sisi yuridis, masalah muncul akibat ketidaksinkronan riwayat hak dalam warkah. Dua permohonan sertifikat atas tanah yang sama dapat diajukan dengan dasar hukum berbeda, seperti akta jual beli dan surat keterangan waris, dan keduanya dianggap sah secara administratif. Kondisi ini diperparah oleh warkah lama yang rusak, tidak lengkap, atau tidak terdokumentasi dengan baik, sehingga pejabat pendaftaran berisiko menerbitkan sertifikat kepada pihak yang tidak berhak.

Selain itu, banyak peta lama masih bersifat manual dan tidak menggunakan sistem koordinat baku, sehingga ketika diintegrasikan ke sistem modern dapat menimbulkan overlapping. Ketidakterpaduan data fisik dan yuridis ini menunjukkan bahwa sistem informasi pertanahan belum menjamin akurasi tanpa verifikasi lapangan.

**c. Kesalahan Input Data Elektronik setelah Berlakunya Sistem Komputerisasi (KKP)**

Faktor lain penyebab sertifikat ganda adalah kesalahan input data dalam sistem komputerisasi pertanahan (KKP). Meskipun digitalisasi bertujuan meningkatkan akurasi, kesalahan teknis seperti kekeliruan memasukkan nomor bidang, koordinat, atau ketidaksesuaian pemetaan dari data analog ke digital dapat menyebabkan satu bidang tanah tercatat ganda dalam sistem.

Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia turut berpengaruh. Tidak semua petugas memiliki kemampuan memadai dalam pengoperasian perangkat lunak pemetaan, sehingga proses migrasi data sering tidak akurat. Gangguan sistem atau kerusakan file juga dapat mengakibatkan data terbaca ganda atau tidak terdeteksi sebagai bidang yang telah terdaftar.

Perubahan kebijakan dan pembaruan sistem data turut memperbesar risiko duplikasi. Proses impor ulang data lama ke dalam struktur database baru, apabila tidak disertai validasi menyeluruh, dapat menghasilkan penggandaan data. Akibatnya, sertifikat dapat terbit secara administratif sah, tetapi didasarkan pada data elektronik yang telah terduplikasi.

**2. Proses Penanganan Administratif di Kantor Pertanahan**

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda melalui jalur administratif di Kantor Pertanahan merupakan tahap awal yang wajib ditempuh sebelum menempuh peradilan. Kantor Pertanahan berwenang melakukan verifikasi data fisik dan yuridis berdasarkan Permen ATR/BPN No. 11 Tahun 2016, guna memperbaiki kesalahan penerbitan sertifikat dan memulihkan kepastian hukum.

Tahap pertama adalah klarifikasi data dan penelitian warkah, meliputi penelusuran surat ukur, peta pendaftaran, akta peralihan hak, keputusan pemberian hak, serta kronologi pendaftaran. Penelitian ini

sering terhambat oleh dokumen lama yang hilang, rusak, atau tidak lengkap, sehingga verifikasi riwayat hak menjadi tidak optimal.

Tahap kedua adalah pemeriksaan lapangan melalui pengukuran ulang, pengecekan batas bidang, dan pencocokan dengan kondisi aktual. Perubahan wilayah dan penggunaan tanah menyebabkan peta lama tidak lagi akurat, sehingga diperlukan pemetaan ulang berbasis sistem koordinat nasional.

Tahap ketiga dilakukan melalui Sidang Panitia A untuk menilai hasil pemeriksaan dan merekomendasikan apakah sertifikat dipertahankan, diperbaiki, atau dibatalkan.

Namun, mekanisme ini belum optimal akibat lemahnya dokumentasi, peta dasar yang usang, keterbatasan digitalisasi, serta perbedaan penerapan prosedur antar petugas. Padahal, jika didukung data yang valid dan petugas yang kompeten, penyelesaian administratif berpotensi menjadi sarana yang cepat dan efektif; sebaliknya, kelemahan tersebut mendorong sengketa berlanjut ke pengadilan dan memperpanjang ketidakpastian hukum.

### **3. Mekanisme ke Peradilan Tata Usaha Negara**

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda melalui PTUN ditempuh apabila upaya administratif di Kantor Pertanahan tidak memberikan hasil atau ketika penerbitan sertifikat diduga melanggar peraturan perundang-undangan. Karena sertifikat merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), keabsahannya dapat diuji di PTUN. Namun, kewenangan PTUN terbatas pada penilaian legalitas administratif, bukan penentuan kepemilikan tanah secara materiil, yang menjadi ranah Pengadilan Negeri.

PTUN hanya menilai apakah penerbitan sertifikat telah sesuai prosedur, kewenangan, dan substansi hukum. Jika ditemukan cacat, PTUN dapat membatalkan sertifikat, tetapi tidak menetapkan siapa pemilik tanah yang sah. Banyak putusan PTUN membatalkan sertifikat ganda karena cacat prosedur, seperti tidak optimalnya penelitian warkah, ketidaksesuaian data fisik dan yuridis, kelalaian menelusuri riwayat hak, serta pengabaian prinsip pengumuman dalam pendaftaran tanah sebagaimana diatur PP No. 24 Tahun 1997.

Namun, penelitian menemukan bahwa implementasi putusan PTUN oleh Kantor Pertanahan sering terlambat. Hambatan meliputi birokrasi internal, kurangnya pemahaman petugas, kekhawatiran digugat ulang, serta ketiadaan sistem pengawasan eksekusi putusan. Akibatnya, kepastian hukum bagi pihak yang menang tidak segera terwujud.

Dengan demikian, PTUN berperan penting dalam mengoreksi kesalahan administrasi, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada sinergi dengan Kantor Pertanahan dalam melaksanakan putusan secara tepat dan konsisten.

### **4. Pola Ketidakselarasan Kewenangan dalam Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda**

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda sering terkendala oleh ketidakselarasan kewenangan antara Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Negeri (PN). Hal ini tercermin dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 521/G/2023/PTUN.JKT. Dalam perkara tersebut, PTUN menolak memeriksa pokok perkara karena menilai sengketa menyangkut kepemilikan tanah (ranah PN), bukan semata cacat administratif. Namun sebelumnya, PN justru menolak dengan alasan pembatalan sertifikat merupakan kewenangan PTUN karena sertifikat adalah keputusan tata usaha negara.

Situasi ini menimbulkan dualisme yurisdiksi dan kekosongan penyelesaian (*legal vacuum*). Sengketa sertifikat ganda memang memiliki dua dimensi sekaligus: administratif (cacat prosedur dan kewenangan penerbitan sertifikat) dan perdata (siapa pemilik sah tanah). Ketika PTUN dan PN sama-sama membatasi kewenangannya secara sempit, pihak pencari keadilan kehilangan jalur penyelesaian yang efektif, sehingga kepastian hukum tidak tercapai.

Kasus ini menunjukkan perlunya pembaruan sistem penyelesaian sengketa pertanahan, melalui penegasan batas kewenangan dalam undang-undang, koordinasi antar peradilan, penyederhanaan prosedur, atau pembentukan mekanisme terpadu yang mampu menangani aspek administratif dan perdata secara bersamaan.

Secara teoretis, penyelesaian sengketa sertifikat ganda harus dipahami sebagai proses multidimensional. Teori Fisher, Ury, dan Patton menekankan pendekatan berbasis kepentingan (interest-based), yang tercermin dalam mekanisme administratif di Kantor Pertanahan melalui klarifikasi data, mediasi, dan verifikasi fisik serta yuridis sebagaimana diatur dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Teori mutual gains dari Susskind menekankan bahwa penyelesaian tidak hanya mengakhiri konflik, tetapi juga memperbaiki sistem administrasi melalui rekonsiliasi data, pemetaan ulang, dan pembenahan warkah agar sengketa tidak berulang.

Menurut Yahya Harahap, penyelesaian sengketa ditempuh melalui jalur non-litigasi dan litigasi, dengan mekanisme administratif sebagai tahap primer sebelum ke pengadilan. PTUN berfungsi menguji keabsahan tindakan administratif, sedangkan PN mengadili sengketa kepemilikan. Efektivitas keduanya sangat bergantung pada kualitas penyelesaian administratif di Kantor Pertanahan.

Teori bureaucratic responsibility (Dunleavy) menegaskan bahwa sengketa sertifikat ganda sering bersumber dari kelalaian birokrasi, sehingga penyelesaian harus mencakup koreksi kelembagaan dan akuntabilitas aparat pertanahan. Sementara itu, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) menurut Philipus M. Hadjon menjadi standar hukum dalam menilai tindakan Kantor Pertanahan, terutama asas kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, ketidakberpihakan, dan akuntabilitas, yang juga dapat diuji di PTUN.

Dengan demikian, penyelesaian sengketa sertifikat ganda tidak hanya persoalan prosedur pertanahan, tetapi merupakan integrasi antara teori penyelesaian sengketa, tanggung jawab birokrasi, prinsip good governance, serta mekanisme administratif dan yudisial. Pendekatan holistik inilah yang diperlukan untuk mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat secara nyata.

## **B. Kepastian Hukum Pihak yang Dirugikan Akibat Terbitnya Sertifikat Ganda Oleh Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat**

Sertifikat ganda tidak hanya menimbulkan sengketa kepemilikan, tetapi juga persoalan serius mengenai kepastian hukum bagi pihak yang dirugikan. Di wilayah Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat, penerbitan dua sertifikat atas objek tanah yang sama telah menimbulkan ketidakpastian berkepanjangan, tidak hanya terkait pemilik yang sah, tetapi juga berdampak pada stabilitas sosial, nilai ekonomi tanah, kredibilitas layanan pertanahan, serta kepercayaan publik terhadap negara.

Pihak yang dirugikan sering berada dalam posisi lemah karena harus menanggung biaya, waktu, dan tenaga besar untuk menempuh jalur administratif maupun litigasi. Kondisi ini diperburuk oleh tarik-menarik kewenangan antara lembaga pertanahan dan pengadilan, lemahnya dokumentasi historis, ketidaksinkronan data manual dan elektronik, serta perbedaan penerapan prosedur di tingkat petugas, khususnya di Jakarta Barat.

Oleh karena itu, kepastian hukum tidak cukup dinilai dari norma tertulis, tetapi harus dilihat dari kesenjangan antara aturan dan pelaksanaannya di lapangan. Analisis ini penting untuk menilai sejauh mana negara benar-benar memenuhi kewajibannya dalam memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana diamanatkan dalam UUPA dan peraturan turunannya

### **1. Ketidakpastian Hukum Secara Normatif**

Secara normatif, kepastian hukum dalam sistem pertanahan Indonesia telah diatur secara komprehensif melalui UUPA, PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta berbagai Peraturan Menteri ATR/BPN. Aturan-aturan ini mengatur tata cara pendaftaran, pengukuran, validasi data fisik dan yuridis, pemeriksaan warkah, keberatan masyarakat, hingga pembatalan sertifikat. Dalam kerangka ini, sertifikat diposisikan sebagai alat bukti kuat yang dapat dibatalkan jika terbukti diterbitkan melalui prosedur yang cacat, sehingga secara teoritis memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang dirugikan.

PP No. 24 Tahun 1997 mewajibkan penelitian data fisik dan yuridis, pemeriksaan riwayat hak, pengecekan buku tanah, verifikasi warkah, dan pengukuran ulang untuk mencegah terbitnya sertifikat ganda. Ketentuan ini menegaskan bahwa kepastian hukum tidak hanya bergantung pada keberadaan sertifikat, tetapi pada kepatuhan terhadap prosedur penerbitannya.

Penguatan mekanisme tersebut juga terdapat dalam Permen ATR/BPN No. 11 Tahun 2016 dan Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020, yang mengatur pemeriksaan lapangan, penelitian ulang dokumen, pemetaan kembali, serta sidang Panitia A sebagai dasar tindakan korektif, seperti pembatalan sertifikat atau perbaikan data. Secara normatif, mekanisme ini memungkinkan kesalahan administratif diperbaiki tanpa selalu melalui proses peradilan panjang.

Namun, dalam praktik—termasuk di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat—pelaksanaan prosedur tersebut sering tidak konsisten. Ditemukan masalah seperti warkah yang tidak tertib, ketidaksinkronan data peta digital dan manual, pemeriksaan riwayat hak yang dangkal, serta penerbitan sertifikat baru meskipun terdapat indikasi tumpang tindih atau penguasaan fisik pihak lain. Akibatnya, aturan normatif tidak berfungsi optimal sebagai jaminan kepastian hukum.

Selain itu, meskipun norma menyediakan jalur administratif dan peradilan, perbedaan tafsir kewenangan antara Kantor Pertanahan, PTUN, dan Pengadilan Negeri kerap memaksa pihak dirugikan menempuh proses berlapis. PTUN sering menolak karena dianggap sengketa kepemilikan, sementara PN menolak karena pembatalan sertifikat dianggap kewenangan PTUN. Dualisme ini membuat perlindungan normatif tidak efektif diterapkan.

Dengan demikian, kepastian hukum normatif tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi, tetapi sangat ditentukan oleh konsistensi implementasi, kapasitas institusi, keseragaman penafsiran prosedur, dan efektivitas pengawasan. Selama faktor-faktor tersebut belum diperbaiki, kepastian hukum akan tetap bersifat konseptual dan belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat, khususnya pemilik tanah yang dirugikan akibat sertifikat ganda.

## **2. Kepastian Hukum Secara Substantif**

Kepastian hukum substantif tidak hanya menilai keberadaan aturan secara formal, tetapi menekankan bahwa penerapan hukum harus benar-benar mencerminkan keadilan, kepatutan, dan perlindungan hak yang nyata bagi para pihak. Dalam sengketa pertanahan, khususnya kasus sertifikat ganda, kepastian hukum substantif menuntut lebih dari sekadar prosedur dan regulasi yang jelas, melainkan hasil penerapan hukum yang menghadirkan keadilan aktual, bukan hanya keadilan prosedural.

Dimensi ini penting karena pihak yang dirugikan sering mengalami ketidakadilan berkepanjangan akibat lemahnya implementasi, penyimpangan prosedur, lambannya penyelesaian, serta konflik kewenangan antar lembaga negara. Oleh karena itu, kepastian hukum substantif berfungsi menjembatani norma tertulis dengan realitas sosial, sehingga hukum tidak hanya sah secara formal, tetapi juga adil dan benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

### **a. Kepastian hukum Substantif sebagai Perwujudan Keadilan Nyata**

Kepastian hukum substantif berpandangan bahwa hukum tidak boleh berhenti pada formalitas prosedural, karena suatu tindakan bisa saja sah secara administratif tetapi tidak adil secara nyata. Contohnya, sertifikat tanah yang diterbitkan berdasarkan prosedur formal, namun bersumber pada warkah yang tidak diverifikasi dengan benar, tanpa pemeriksaan lapangan, atau dengan mengabaikan penguasaan fisik yang telah berlangsung lama. Dalam kondisi demikian, kebenaran formal terpenuhi, tetapi keadilan substantif dilanggar.

Oleh karena itu, kepastian hukum substantif menuntut penegakan kebenaran material, yaitu berdasarkan fakta riil di lapangan, bukan semata dokumen. Dalam sengketa sertifikat ganda, hal ini berarti pejabat pertanahan harus menelusuri riwayat penguasaan tanah, keberadaan bangunan, bukti pembayaran pajak, serta hubungan hukum para pihak sebelum menerbitkan atau membatalkan sertifikat.

Selain itu, keadilan substantif mengharuskan perlindungan hukum diprioritaskan kepada pihak yang secara keperdataan memiliki hubungan hukum yang kuat dan beritikad baik. Pihak yang memperoleh tanah secara sah, memiliki akta yang valid, dan telah lama menguasai tanah tidak seharusnya menanggung beban pembuktian yang berlarut-larut atau mengalami ketidakpastian berkepanjangan akibat kesalahan administratif pejabat pertanahan.

b. Menentukan Pihak yang Berhak melalui Prinsip Kebenaran Material

Kepastian hukum substantif bertumpu pada prinsip kebenaran material, yaitu bahwa keputusan hukum harus didasarkan pada fakta nyata, bukan semata pada kelengkapan dokumen formal yang bisa saja cacat. Dalam sengketa sertifikat ganda, prinsip ini mengharuskan aparat menelusuri asal-usul hak sejak awal, memeriksa secara mendalam kesesuaian data fisik dan yuridis, memastikan tanah tidak dalam sengketa saat didaftarkan, melakukan pemeriksaan lapangan yang sungguh-sungguh, serta mengidentifikasi pihak yang benar-benar menguasai tanah secara nyata.

Dalam praktik, banyak sertifikat yang terbit belakangan ternyata cacat karena kelalaian atau penyimpangan prosedur, sementara pemilik pertama telah lama menguasai tanah secara sah. Apabila prinsip kebenaran material diterapkan secara konsisten, sertifikat yang terbit kemudian seharusnya dapat dibatalkan tanpa proses yang panjang, karena fakta dan keadilan substantif berpihak kepada pemilik pertama.

c. Kepastian Hukum Substantif dan Perlindungan terhadap Pihak yang Beritikad Baik

Kepastian hukum substantif menuntut adanya perlindungan nyata bagi pihak yang beritikad baik (*good faith purchaser*). Meskipun asas *nemo plus juris* tetap berlaku, pembeli yang telah memeriksa sertifikat, mengikuti prosedur PPAT, dan membayar secara wajar tidak seharusnya kehilangan hak akibat kelalaian pejabat pertanahan. Dalam praktik, korban sertifikat ganda justru sering adalah pihak yang paling patuh prosedur, sehingga ketidakpastian yang mereka alami mencerminkan kegagalan hukum memberikan perlindungan substantif.

Oleh karena itu, kepastian hukum substantif mendorong negara untuk memprioritaskan perlindungan terhadap pihak beritikad baik melalui pemulihan hak, kompensasi, dan pembenahan administrasi pertanahan. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip hukum pertanahan modern yang menempatkan negara sebagai regulator yang bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat cacat birokrasi.

d. Hambatan terhadap Terwujudnya Kepastian Hukum Substantif

Kepastian hukum substantif sulit terwujud ketika birokrasi pertanahan tidak berjalan optimal. Hambatan utamanya meliputi warkah yang tidak lengkap atau hilang, orientasi petugas pada formalitas prosedur alih-alih kebenaran material, dualisme kewenangan pengadilan yang memperpanjang proses, putusan yang menitikberatkan aspek formal, praktik penyimpangan oknum seperti penerbitan sertifikat tanpa pemeriksaan lapangan memadai, serta ketiadaan mekanisme pemulihan yang cepat dan efektif.

Akibat hambatan tersebut, kepastian hukum substantif gagal melindungi pihak yang dirugikan: secara normatif hak mereka diakui, tetapi keadilan nyata tidak dapat segera mereka rasakan.

e. Kebutuhan Mendorong Reformasi untuk Kepastian hukum substantif

Untuk mewujudkan kepastian hukum substantif dalam penyelesaian sertifikat ganda, diperlukan reformasi mendasar, meliputi digitalisasi dan integrasi sistem informasi pertanahan, penerapan due diligence administratif yang lebih ketat, pembedaan tegas antara kepastian hukum formal dan substantif dalam pemeriksaan sertifikat, serta penguatan kewenangan Kantor Pertanahan untuk membatalkan sertifikat yang cacat administrasi tanpa menunggu putusan pengadilan. Selain itu, negara perlu memberikan kompensasi kepada pihak beritikad baik yang dirugikan akibat kesalahan pejabat, serta meningkatkan kapasitas aparat pertanahan agar memahami dan

menerapkan keadilan substantif, bukan hanya prosedural. Reformasi ini penting agar perlindungan hukum tidak berhenti pada tataran normatif, tetapi benar-benar dirasakan masyarakat.

f. **Kepastian Hukum Substantif sebagai Jembatan Antara Norma dan Realitas**

Kepastian hukum substantif menjadi penghubung antara norma hukum dan realitas yang dialami masyarakat. Ia menuntut agar regulasi diterapkan secara benar, kesalahan administratif tidak merugikan warga, pejabat bertanggung jawab atas tindakannya, putusan pengadilan mempertimbangkan fakta material secara mendalam, serta pemilik yang sah memperoleh perlindungan nyata, bukan sekadar formalitas hukum. Dengan demikian, hukum tidak berhenti sebagai teks normatif, tetapi berfungsi sebagai instrumen keadilan yang hidup. Dalam sengketa sertifikat ganda, kepastian hukum substantif memastikan bahwa pihak yang benar-benar berhak tidak kehilangan haknya akibat kelemahan prosedural atau kesalahan administrasi yang seharusnya dapat dicegah.

### **3. Faktor Penghambat Kepastian Hukum**

Kepastian hukum dalam sengketa sertifikat ganda sangat bergantung pada kualitas administrasi pertanahan. Penelitian menunjukkan bahwa hambatan utama yang memperpanjang penyelesaian sengketa dan merugikan pihak terdampak meliputi tidak terintegrasinya data fisik dan yuridis, ketidaklengkapan dokumen warkah, praktik manipulasi data atau penyimpangan prosedur oleh oknum, serta lemahnya pengawasan internal di Kantor Pertanahan. Faktor-faktor ini secara konsisten ditemukan dalam data lapangan, wawancara, dan dokumen, serta menjadi penyebab utama munculnya sertifikat ganda dan lambannya penyelesaian sengketa.

a. **Kurangnya Integrasi Data Fisik dan Yuridis**

Pendaftaran tanah seharusnya mengintegrasikan data fisik dan data yuridis, namun dalam praktik hal ini belum optimal, terutama pada sertifikat lama sebelum digitalisasi. Di Jakarta Barat, banyak sertifikat terbit pada 1970–1990-an masih berbasis pengukuran manual yang tidak presisi. Data tersebut kemudian dimasukkan ke sistem KKP tanpa koreksi memadai, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara peta analog dan peta digital dan memicu tumpang tindih bidang tanah saat dilakukan pengukuran baru. Lemahnya integrasi data ini menyulitkan verifikasi karena Kantor Pertanahan harus melakukan overlay peta, menyesuaikan batas lama dengan kondisi terkini, dan menelusuri pergeseran batas akibat perubahan penggunaan tanah. Proses yang membutuhkan keahlian, teknologi, dan waktu ini sering terkendala keterbatasan sumber daya, sehingga memperlambat penyelesaian sengketa dan menunda kepastian hukum bagi pihak yang dirugikan.

b. **Tidak Lengkapnya Dokumen Warkah**

Warkah merupakan dasar keabsahan sertifikat, namun banyak yang rusak, tidak lengkap, atau hilang akibat lemahnya sistem pengarsipan sebelum digitalisasi. Ketidadaan warkah menghambat Kantor Pertanahan menelusuri riwayat hak dan menilai apakah sertifikat lama diterbitkan sesuai prosedur, terutama ketika terjadi klaim antar pemegang sertifikat. Dalam kondisi ini, kantor pertanahan kerap bergantung pada salinan atau dokumen dari pemohon yang berisiko dimanipulasi. Akibatnya, sulit ditentukan titik awal kesalahan administrasi dan keputusan apakah sertifikat harus dibatalkan, diperbaiki, atau diselesaikan melalui negosiasi. Hal ini memperpanjang proses administratif dan litigasi bagi pihak yang dirugikan serta menunda kepastian hukum. Digitalisasi arsip tidak banyak membantu apabila dokumen dasar sudah tidak utuh, karena data elektronik tetap tidak akurat tanpa restorasi warkah fisik.

c. **Adanya Oknum yang Memanipulasi Data atau Melakukan Penerbitan Tanpa Pemeriksaan Ketat**

Temuan empiris menunjukkan bahwa sebagian kasus sertifikat ganda melibatkan oknum yang memanipulasi proses pendaftaran, seperti memasukkan dokumen palsu, mempercepat penerbitan

tanpa penelitian lapangan, melewati pemeriksaan warkah dan riwayat hak, tidak memverifikasi peta dasar, atau menggunakan data ukur yang tidak akurat. Di wilayah bernilai ekonomi tinggi seperti Jakarta Barat, potensi penyalahgunaan kewenangan semakin besar karena dorongan keuntungan. Manipulasi pada tahap awal bersifat sistemik, karena kesalahan akan berlanjut hingga pembukuan dan penerbitan sertifikat, sehingga saat sengketa muncul Kantor Pertanahan sulit membedakan dokumen yang sah dan tidak. Praktik ini memperlambat klarifikasi dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang luas, merugikan pihak yang seharusnya dilindungi negara, serta menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi juga pada integritas aparat pertanahan.

d. Lemahnya Pengawasan Internal di Kantor Pertanahan

Pengawasan internal di Kantor Pertanahan belum berjalan optimal. Ditemukan perbedaan penerapan SOP antar petugas, minimnya audit berkala, lemahnya pengawasan arsip warkah, serta tidak adanya sistem pengendalian internal yang ketat pada tahap verifikasi data. Pengawasan yang cenderung formalistis membuat kesalahan prosedur tidak terdeteksi sejak awal dan berkembang menjadi sengketa sertifikat ganda. Kondisi ini diperparah oleh beban kerja tinggi dan keterbatasan SDM, sehingga ketelitian verifikasi menurun dan celah kesalahan semakin besar. Lemahnya supervisi juga menyebabkan keterlambatan pelaksanaan putusan PTUN karena tidak ada unit khusus penanganan tindak lanjut sengketa, sehingga pihak yang dirugikan tetap berada dalam ketidakpastian meskipun telah menang di pengadilan.

#### **4. Dampak Nyata bagi Pihak yang Dirugikan**

Terbitnya sertifikat ganda bukan sekadar masalah administratif atau teknis, tetapi peristiwa hukum yang berdampak multidimensi bagi pihak yang dirugikan, meliputi aspek hukum, ekonomi, sosial, psikologis, dan yuridis. Karena sertifikat merupakan alat bukti kuat kepemilikan, penerbitan lebih dari satu sertifikat atas objek yang sama tidak hanya mengganggu posisi hukum pemilik, tetapi juga merusak legitimasi negara sebagai penjamin kepastian hukum. Oleh sebab itu, dampak nyata yang dialami korban menunjukkan betapa seriusnya persoalan dualisme kewenangan, lemahnya integrasi data, lambatnya penyelesaian sengketa, serta ketidaktegasan pelaksanaan putusan pengadilan dalam praktik pertanahan.

a. Kerugian Ekonomi: Hilangnya Tanah, Menurunnya Nilai Ekonomi Aset, dan Meningkatnya Biaya Perkara

Sertifikat ganda menimbulkan kerugian ekonomi yang nyata bagi pemilik tanah. Tanah yang semula bernilai tinggi berubah menjadi objek sengketa sehingga tidak dapat dijual, diagunkan, dialihkan, atau dimanfaatkan secara produktif. Pemilik kehilangan potensi pendapatan, daya tawar, dan dalam beberapa kasus terancam kehilangan tanah meskipun sertifikatnya terbit lebih dahulu. Kerugian juga timbul dari tingginya biaya penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi, seperti biaya perkara, bantuan hukum, transportasi, pemeriksaan lapangan, dan proses banding atau kasasi yang dapat berlangsung bertahun-tahun. Ironisnya, masyarakat harus mengeluarkan biaya besar untuk mempertahankan hak yang seharusnya dijamin negara. Bagi pelaku usaha, sengketa ini menghentikan pembangunan, membuat investor mundur, dan menurunkan nilai tanah sebagai jaminan, sehingga dampaknya tidak hanya individual tetapi juga mengganggu perekonomian lokal.

b. Ketidakpastian Status Tanah Bertahun-Tahun: Hilangnya Kepastian dan Stabilitas Aset

Sertifikat ganda menimbulkan ketidakpastian status tanah yang sering berlangsung sangat lama, bahkan hingga lima sampai sepuluh tahun atau lebih. Hal ini disebabkan lambatnya pemeriksaan warkah oleh Kantor Pertanahan, berkas yang dikembalikan oleh PTUN untuk klarifikasi teknis, putusan pengadilan yang tidak segera dilaksanakan, serta masalah administratif seperti arsip yang hilang atau tidak lengkap. Akibatnya, pemilik berada pada posisi hukum yang lemah karena harus bersaing dengan sertifikat lain, serta tidak dapat merencanakan pemanfaatan tanah secara jangka

panjang. Tanah menjadi aset pasif yang tidak produktif, bahkan tidak dapat digunakan untuk mengurus IMB/PBG atau alih fungsi lahan karena terdeteksi bermasalah dalam sistem. Ketika Kantah meminta pemilik menunggu penelitian riwayat hak tanpa tenggat waktu yang jelas, ketidakpastian semakin berlarut. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepastian hukum normatif belum tentu terwujud sebagai kepastian hukum nyata dalam praktik.

c. Hilangnya Rasa Keadilan dan Kepercayaan terhadap Lembaga Negara

Sertifikat ganda menimbulkan dampak psikologis dan sosial yang serius bagi pihak yang dirugikan. Mereka kehilangan rasa keadilan meskipun telah memiliki sertifikat resmi, membayar pajak, dan memperoleh tanah secara sah, sehingga muncul perasaan bahwa negara gagal memberikan perlindungan hukum. Kondisi ini diperparah ketika putusan PTUN yang bersifat final dan mengikat tidak segera dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan dengan berbagai alasan administratif, sehingga putusan pengadilan seolah tidak memiliki daya paksa. Akibatnya, kepercayaan masyarakat terhadap Kantah menurun tajam, padahal lembaga ini seharusnya menjadi sumber kepastian hukum. Dalam tingkat tertentu, ketidakpastian tersebut bahkan memicu konflik sosial antara para pemegang sertifikat, seperti klaim sepihak, pemasangan patok ganda, intimidasi, hingga potensi kekerasan, yang menunjukkan kegagalan negara dalam menjamin kepastian status tanah sejak awal.

d. Tekanan Psikologis: Beban Emosional Akibat Sengketa Berkepanjangan

Sengketa pertanahan akibat sertifikat ganda menimbulkan tekanan psikologis yang berat bagi pemilik tanah. Ketidakpastian yang berlangsung lama, kekhawatiran kehilangan hak, keharusan sering menghadiri persidangan, serta ancaman klaim pihak lain memicu kecemasan, keputusasaan, dan kelelahan mental. Kondisi ini semakin diperparah oleh minimnya pendampingan hukum dan tingginya beban biaya. Bagi masyarakat kecil yang menjadikan tanah sebagai satu-satunya aset, sengketa tersebut mengganggu rasa aman dan stabilitas hidup, terlebih ketika mereka merasa tidak bersalah namun harus menanggung akibat kesalahan administrasi negara. Oleh karena itu, dampak psikologis merupakan bagian nyata dari kerugian yang ditimbulkan oleh sertifikat ganda.

e. Dampak Sosial dan Konflik Horizontal

Terbitnya sertifikat ganda kerap memicu konflik sosial di tingkat komunitas. Para pihak saling menyalahkan dan menuduh adanya manipulasi atau pemalsuan, meskipun penyebab utamanya sering berasal dari kesalahan prosedural di Kantor Pertanahan. Konflik ini dapat meluas menjadi perselisihan antar keluarga, antar warga, bahkan melibatkan aparat keamanan, sehingga menciptakan lingkungan sosial yang tidak kondusif. Dalam beberapa kasus, situasi tersebut dimanfaatkan oleh kelompok tertentu untuk melakukan tekanan melalui pemasangan plang ilegal, penjagaan fisik, atau intimidasi, yang menunjukkan bahwa dampak sengketa melampaui sekadar persoalan kepemilikan tanah.

f. Kerentanan terhadap Manipulasi dan Praktek Mafia Tanah

Penerbitan sertifikat ganda meningkatkan kerentanan masyarakat terhadap praktik mafia tanah. Ketika warkah tidak lengkap, arsip hilang, dan Kantor Pertanahan tidak responsif, muncul “jalan pintas” melalui manipulasi dokumen, suap, atau rekayasa pengukuran. Kondisi ini memperkuat lingkaran antara lemahnya administrasi pertanahan dan penyalahgunaan wewenang, serta membuka ruang berkembangnya kejahatan pertanahan yang tidak hanya merugikan pemilik tanah, tetapi juga merusak sistem secara keseluruhan.

Fenomena sertifikat ganda merupakan bukti paling nyata terganggunya kepastian hukum dalam administrasi pertanahan. Sistem pendaftaran tanah yang seharusnya memberikan prediktabilitas justru gagal menjalankan fungsi dasarnya. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah nilai fundamental sejajar dengan keadilan dan kemanfaatan. Ketika dua sertifikat diterbitkan atas objek yang sama oleh lembaga negara yang sama, maka nilai kepastian hukum hilang dan kepercayaan publik terhadap negara ikut runtuh.

Dalam perspektif hukum administrasi (Philipus M. Hadjon), sertifikat ganda menunjukkan pelanggaran asas legalitas dan asas kecermatan, karena penerbitan sertifikat dilakukan tanpa penelitian menyeluruh terhadap warkah, data fisik, peta, dan riwayat hak. Hal ini merupakan bentuk maladministrasi sebagaimana dikemukakan Ridwan HR, yaitu penyimpangan prosedur yang bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik.

Menurut Boedi Harsono, sistem pendaftaran tanah Indonesia menganut *negative publication with positive tendency*, di mana sertifikat menjadi alat bukti kuat sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya. Namun keberadaan dua sertifikat atas satu objek justru menghilangkan kecenderungan positif tersebut dan memperbesar ruang sengketa, sehingga pendaftaran tanah gagal memberikan kejelasan kepemilikan.

Dari sudut kepastian hukum substantif, sertifikat ganda menimbulkan ketidakadilan bagi pihak beritikad baik yang telah menguasai tanah, bertransaksi sah melalui PPAT, dan memenuhi kewajiban pajak. Mereka justru dipaksa berperkara panjang akibat kesalahan pejabat. Hal ini bertentangan dengan gagasan Radbruch bahwa hukum harus mewujudkan keadilan nyata, bukan sekadar formalitas prosedural.

Secara teoritis, PTUN berperan sebagai mekanisme korektif (Indroharto) melalui pembatalan sertifikat yang cacat. Namun dalam praktik, pelaksanaan putusan sering lambat dan tidak konsisten, diperparah oleh kebingungan kewenangan antara Kantor Pertanahan dan pengadilan. Akibatnya, pemulihan hak dan kepastian hukum tertunda bertahun-tahun.

Dengan demikian, sertifikat ganda bukan sekadar kesalahan teknis, melainkan kegagalan struktural negara dalam memenuhi asas legalitas, kecermatan, *due process of law*, konsistensi prosedur, dan perlindungan terhadap pihak beritikad baik. Kepastian hukum tidak cukup diukur dari keberadaan sertifikat, tetapi dari proses administratif yang melahirkannya. Ketika proses itu cacat, sertifikat kehilangan legitimasi dan hukum kehilangan fungsi dasarnya sebagai penjamin kepastian dan keadilan.

#### **4. KESIMPULAN DAN SARAN**

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda dilakukan melalui jalur administratif di Kementerian ATR/BPN dan jalur yudisial di PTUN. Kantor Pertanahan berwenang meneliti ulang warkah, riwayat hak, serta data fisik dan yuridis, dan dapat memperbaiki data atau membatalkan sertifikat yang cacat administrasi apabila ditemukan pelanggaran terhadap peraturan dan asas legalitas. Jika upaya administratif tidak memulihkan hak pihak yang dirugikan, sengketa dapat diajukan ke PTUN untuk menilai keabsahan penerbitan sertifikat dan memerintahkan pembatalan atau perbaikan keputusan pejabat pertanahan. Kedua mekanisme ini bertujuan memulihkan keadaan hukum yang benar, menjamin kepastian hukum, dan melindungi pemegang hak yang sah.

Kepastian hukum bagi pihak yang dirugikan akibat sertifikat ganda bergantung pada kemampuan sistem administrasi pertanahan dan aparat penegak hukum memberikan perlindungan nyata terhadap hak yang sah melalui penerapan norma secara konsisten, tindakan pejabat sesuai kewenangan, dan mekanisme korektif yang efektif sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, Philipus M. Hadjon, dan Boedi Harsono. Kepastian ini terwujud apabila Kantor Pertanahan meneliti ulang data fisik dan yuridis, memeriksa warkah dan alas hak, serta mengambil tindakan administratif konkret seperti pembatalan sertifikat cacat atau perbaikan data pendaftaran, dan apabila putusan PTUN dilaksanakan secara penuh, cepat, dan efektif hingga basis data diperbaiki dan sertifikat yang mencerminkan pemilik sah diterbitkan. Selain itu, kepastian hukum juga ditentukan oleh kemampuan sistem pertanahan mencegah sengketa berulang melalui integrasi data yang akurat dan pengawasan internal yang ketat, sehingga perlindungan hak tidak hanya bersifat formal, tetapi substantif, memberikan kejelasan status tanah, pemulihan yang nyata, dan rasa keadilan bagi pihak yang dirugikan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut diatas, peneliti memberikan saran kepada Kementerian ATR/BPN, Penyelenggaraan administrasi pertanahan harus diperkuat melalui peningkatan akurasi data

fisik dan yuridis, digitalisasi warkah, serta integrasi sistem informasi pertanahan yang terhubung secara nasional. Disamping itu, Pengadilan, khususnya PTUN, perlu memperkuat fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan putusan agar tidak hanya berhenti pada deklarasi pembatalan, tetapi benar-benar menjamin pemulihan hak pihak yang dirugikan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku**

- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2005.
- Gustav Radbruch. *Rechtsphilosophie*. Heidelberg: Verlag Müller, 2003.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan, 1993.
- Lawrence Susskind dan Jeffrey Cruikshank. *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books, 1987.
- M. Yahya Harahap. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2007.
- Maria S.W. Sumardjono. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas, 2008.
- Philip Dunleavy. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Prentice Hall, 1991.
- Philipus M. Hadjon. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Surabaya: Universitas Airlangga Press, 2010.
- Philipus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Urip Santoso. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Urip Santoso. *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2016.
- William L. Ury, Roger Fisher, dan Bruce Patton. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. London: Penguin Books, 2011.
- Yance Arizona. *Sengketa Agraria dan Penyelesaian Hukumnya*. Jakarta: STPN Press, 2019.

### **B. Jurnal/Tesis**

- Andriansyah, Fajar. "Kewenangan PTUN dalam Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50 No. 2, 2020.
- Rahayu, Sinta. *Analisis Terhadap Penyebab Terbitnya Sertifikat Ganda Dalam Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Tesis. Universitas Gadjah Mada, 2019.
- Yuliani, Putri. "Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penelitian Data Fisik dan Yuridis dalam Pendaftaran Tanah." *Jurnal*, Universitas Diponegoro, 2021.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

**D. Sumber lainnya**

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Bidang Pertanahan. Jakarta: ATR/BPN, 2022.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Laporan Implementasi Layanan Pertanahan Berbasis Elektronik. Jakarta: ATR/BPN, 2021.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Pedoman Layanan Pertanahan Berbasis Elektronik. Jakarta: ATR/BPN, 2021.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Panduan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Jakarta: BPN, 2020.