Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2776-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
6 (2) 2026, Page: 32122-32131

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENERBITAN SERTIFIKAT GANDA AKIBAT KESALAHAN ADMINISTRATIF DALAM SISTEM PENDAFTARAN TANAH STUDI KASUS SENGKETA TANAH YANG DIKAITKAN DENGAN TOKOH PUBLIK

Arina Syahla Sabilla[1], Devi Yunita Nur Arvyanti[2], Muhammad Iksan[3], Ratu Sandria Saski Khaillasaffa[4], Sandy Darmawan[5], Kuswan Hadji[6]

[1,2,3,4,5,6]**Universitas Tidar**

Corresponding Author: arvyantii@gmail.com, iksan11.muhammad@gmail.com, ratusandria31@gmail.com, sandidarmawan.mgl@gmail.com , kuswanhadji@untidar.ac.id

Published: Juni , 2026

ABSTRACT

Land is a resource that plays a vital role in the lives of people and the state. To provide legal certainty regarding land ownership and rights, the government implements land registration, as stipulated in Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA) and Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration. Through land registration, communities are expected to obtain legal security for their land ownership. However, various problems are still frequently encountered in its implementation, one of which is the occurrence of duplicate certificates. Duplicate certificates occur when two or more certificates are issued for the same plot of land. This problem usually arises due to administrative errors, such as inaccurate checking of physical and legal data by officials, errors in land measurement and mapping, inconsistencies in archival data, and a suboptimal land data digitization system. As a result, overlapping land rights arise, which can lead to disputes, legal uncertainty, and losses for interested parties. This study aims to determine the factors that cause double certificates due to administrative errors in the land registration process and to analyze the legal impacts that arise this study examines procedural flaws in the issuance of these certificates. This study uses normative legal research methods with both legislative and conceptual approaches. The results are expected to provide an understanding of the causes and legal consequences of duplicate certificates and provide input for improving the land administration system to provide greater legal certainty and protection to the public.

Keywords: duplicate certificates, land registration, administrative errors, legal certainty, land rights

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya yang memiliki nilai strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Selain berfungsi sebagai tempat tinggal, tanah juga menjadi sarana produksi, investasi, pembangunan infrastruktur, serta berbagai kegiatan ekonomi dan sosial lainnya. Oleh karena itu, keberadaan tanah memiliki arti yang sangat penting bagi individu, masyarakat, maupun negara. Mengingat tingginya nilai dan fungsi tanah, diperlukan suatu sistem hukum yang mampu memberikan kepastian, perlindungan, dan jaminan hukum terhadap hak-hak atas tanah agar tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari.

Upaya untuk mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 19 UUPA menegaskan bahwa pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Ketentuan tersebut

kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur tata cara pendaftaran tanah, pemeliharaan data pertanahan, serta penerbitan sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah yang kuat.[1] Pendaftaran tanah merupakan instrumen penting dalam sistem hukum agraria Indonesia karena melalui kegiatan tersebut pemerintah melakukan pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, dan pemeliharaan data fisik serta data yuridis suatu bidang tanah secara berkelanjutan. Hasil dari proses pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat bukti yang kuat mengenai status kepemilikan suatu bidang tanah.[2]

Namun demikian, dalam praktiknya pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia masih menghadapi berbagai permasalahan. Salah satu permasalahan yang sering terjadi adalah munculnya sertifikat ganda atas satu bidang tanah yang sama. Sertifikat ganda merupakan keadaan ketika terdapat dua atau lebih sertifikat yang diterbitkan terhadap objek tanah yang sama sehingga menimbulkan tumpang tindih hak dan ketidakpastian hukum.[3]

Menurut Boedi Harsono, salah satu tujuan utama pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum mengenai subjek dan objek hak atas tanah. Oleh karena itu, apabila dalam praktiknya justru muncul lebih dari satu sertifikat atas bidang tanah yang sama, maka tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA tidak tercapai secara optimal.[4]

Permasalahan sertifikat ganda umumnya berawal dari kesalahan administratif yang terjadi dalam proses pendaftaran tanah. Kesalahan administratif tersebut dapat berupa kelalaian petugas dalam memeriksa data fisik dan data yuridis, kesalahan dalam proses pemetaan dan pengukuran bidang tanah, ketidaksesuaian data yang tersimpan dalam arsip pertanahan, maupun belum terintegrasinya data sertifikat lama ke dalam sistem pertanahan digital.[5]

Kasus sengketa tanah yang dikaitkan dengan Jusuf Kalla dan PT Gowa Makassar Tourism Development (GMTD) di kawasan Tanjung Bunga, Makassar, menjadi salah satu contoh yang menunjukkan kompleksitas persoalan administrasi pertanahan di Indonesia.[6]

Terjadinya sertifikat ganda tidak hanya berdampak terhadap pemegang hak atas tanah, tetapi juga menimbulkan konsekuensi hukum bagi pihak-pihak lain yang berkepentingan. Pihak ketiga yang beritikad baik, seperti pembeli, investor, maupun lembaga perbankan yang menjadikan sertifikat sebagai jaminan kredit, dapat mengalami kerugian apabila sertifikat yang menjadi dasar hubungan hukum tersebut dinyatakan cacat dan dibatalkan.[7]

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan mengenai penerbitan sertifikat ganda akibat kesalahan administratif dalam sistem pendaftaran tanah merupakan isu yang penting untuk dikaji.

B. Rumusan Masalah

1. Apa saja faktor-faktor penyebab terjadinya penerbitan sertifikat ganda akibat kesalahan administratif dalam sistem pendaftaran tanah?
2. Bagaimana dampak hukum penerbitan sertifikat ganda dan konsekuensi yuridis cacat prosedur terhadap pihak-pihak yang berkepentingan?

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yang berfokus pada pengkajian kesesuaian antara regulasi pendaftaran tanah dengan praktik administrasi yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah regulasi terkait, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan TUN. Sementara itu, pendekatan konseptual diterapkan untuk menganalisis konsep Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), asas audi et alteram partem, serta prinsip tanggung gugat negara (state liability) yang berkaitan dengan sengketa tata usaha pertanahan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari tiga jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan pertanahan seperti UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, serta Yurisprudensi

Mahkamah Agung Nomor 5/Yur/Pdt/2018. Bahan hukum sekunder bersumber dari buku teks hukum karya Boedi Harsono, Urip Santoso, Effendi Perangin, Elza Syarief, serta jurnal penelitian terdahulu yang relevan. Adapun bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum dan artikel berita digital terkait studi kasus sengketa tanah Tanjung Bunga. Seluruh bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research) dengan teknik mencatat dan menginventarisasi dokumen hukum yang relevan secara sistematis. Setelah data terkumpul, analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif menggunakan metode penalaran deduktif. Analisis ini dijalankan dengan cara menguji fakta-fakta kesalahan administratif pertanahan yang ditemukan di lapangan (sebagai premis minor) terhadap aturan hukum pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia (sebagai premis mayor) untuk menarik kesimpulan hukum yang objektif mengenai dampak dan solusi sengketa sertifikat ganda

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pendaftaran Tanah dalam Sistem Hukum Agraria Indonesia

Pendaftaran tanah merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem hukum agraria Indonesia yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengamanatkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah.[1]

Boedi Harsono menjelaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan sarana utama dalam mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum tersebut meliputi kepastian mengenai subjek hak, objek hak, serta jenis hak yang dimiliki oleh seseorang atas suatu bidang tanah.[2]

2. Sertifikat Hak Atas Tanah dan Kekuatan Pembuktiannya

Sertifikat hak atas tanah merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai hasil dari proses pendaftaran tanah. Sertifikat memuat data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah yang menjadi dasar bagi pemegang hak dalam membuktikan kepemilikannya.

Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya.[3]

Menurut Urip Santoso, kekuatan pembuktian sertifikat tidak bersifat mutlak karena masih dimungkinkan adanya gugatan dari pihak lain yang dapat membuktikan bahwa penerbitan sertifikat dilakukan melalui prosedur yang tidak sah atau mengandung cacat administrasi.[4]

3. Sertifikat Ganda dan Permasalahan Administrasi Pertanahan

Sertifikat ganda merupakan salah satu bentuk sengketa pertanahan yang paling sering terjadi dalam praktik administrasi pertanahan di Indonesia. Sertifikat ganda adalah keadaan ketika terdapat dua atau lebih sertifikat yang diterbitkan terhadap satu bidang tanah yang sama sehingga menimbulkan tumpang tindih hak atas tanah.

Menurut Effendi Perangin, terjadinya sertifikat ganda umumnya disebabkan oleh kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan, terutama pada tahap verifikasi data dan pemetaan bidang tanah.[5] Selain itu, kesalahan pengukuran, ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis, kurangnya koordinasi antarinstansi, serta belum terintegrasinya data pertanahan secara digital juga menjadi faktor yang sering menyebabkan terbitnya sertifikat ganda.

Penelitian yang dilakukan oleh Sitti Annisa dkk. (2024) menunjukkan bahwa faktor utama penyebab terjadinya sertifikat ganda adalah kesalahan administratif dalam proses pendaftaran tanah, kurangnya pengawasan terhadap penerbitan sertifikat, serta adanya penyalahgunaan kewenangan oleh oknum tertentu.[6]

4. Penelitian Terdahulu dan Posisi Penelitian

Penelitian mengenai sertifikat ganda telah banyak dilakukan oleh berbagai peneliti. Salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Sitti Annisa dkk. (2024) yang membahas analisis yuridis terhadap penerbitan sertifikat ganda akibat kesalahan administratif dalam sistem pendaftaran tanah.

Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu, penelitian ini tidak hanya mengkaji faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda akibat kesalahan administratif, tetapi juga berfokus pada dampak hukum penerbitan sertifikat ganda dan konsekuensi yuridis cacat prosedur terhadap pihak-pihak yang berkepentingan.

PEMBAHASAN

1. Apa saja faktor-faktor penyebab terjadinya penerbitan sertifikat ganda akibat kesalahan administratif di BPN?

Pendaftaran tanah merupakan instrumen hukum yang bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentnag Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Kepastian hukum tersebut diwujudkan melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah yang memuat data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah. Namun dalam praktiknya, masih ditemukan kasus penerbitan sertifikat ganda yang menyebabkan terjadinya sengketa pertanahan.

UUPA dengan aturannya bertujuan untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah diseluruh wilayah Indonesia. Jika dikaitkan dengan badan usaha milik pemerintah dalam rangka penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, maka pendaftaran tanah atas tanah adalah merupakan suatu hal penting untuk terwujudnya kepastian hukum diseluruh wilayah Republik Indonesia dan sekaligus turut serta dalam penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah. Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sangatlah penting, sebagaimana amanat UUPA mengandung dua hal yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah, yaitu kepastian tentang letak suatu bidang tanah yang sudah diukur dalam suatu peta pendaftaran tanah dan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan, dimana salinan dari peta dan buku tersebut dikenal dengan sebutan Sertifikat Tanah.

Dalam pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku untuk alat pembuktian yang kuat, namun pada ayat 2 pasal tersebut menyebutkan apabila diatas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memegang sertifikat tanah tersebut dengan itikad baik dan nyata dapat meguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak lagi dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu, dia tidak mengajukan keberatan. Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda yaitu:

a) Sertifikat dimaksud tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi dari daerah tersebut, serta belum adanya peta tunggal.
b) Istilah peta tunggal tidak terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah merupakan istilah yang sering digunakan pada teknis pengukuran.
c) Peta tunggal adalah peta yang terdiri dari peta fotogrametri, peta kerja, peta garis, peta pendaftaran tanah yang digabung menjadi satu.

Kasus sertifikat hak atas tanah ganda dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut:

a) Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.
b) Adanya surat bukti atau pengakuan hak yang ternyata terbukti mengandung kesengajaan/ketidakbenaran/kepalsuan dan atau tidak berlaku lagi bukti tersebut.
c) Untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya
d) Sertifikat ganda juga dapat terjadi didukung karena timbulnya kesalahan administrasi.

Kasus sengketa lahan yang menimpa mantan wakil presiden yaitu Jusuf Kalla dengan lahan seluas 16,4 hektare di kawasan Tanjung Bunga,Makasar, yang melibatkan PT Hadji Kalla dan PT Gowa Makasar Tourism Development (GMTD), menjadi contoh konkret bagaimana lemahnya administrasi pertanahan dapat menimbulkan konflik berkepanjangan. Menteri ATR/BPN Nusron

Wahid menggungkapkan bahwa pada objek tanah tersebut terdapat dua dasar hak yang berbeda, yaitu Sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama PT Hadji Kalla dan Hak Pengelolaan atas nama GMTD yang berasal dari kebijakan pemerintah daerah era 1990-an. Kondisi ini menunjukkan adanya tumpang tindih administrasi pertanahan yang berpotensi melahirka sertifikat ganda.

Kurangnya ketelitian dalam verifikasi data yuridis menjadi faktor yang berkontribusi terhadap terjadinya sertifikat ganda adalah kurang optimalnya proses verifikasi data yuridis pada saat pendaftaran tanah. Sebelum suatu hak diterbitkan, petugas pertanahan seharusnya melakukan penelitian menyeluruh terhadap riwayat penguasaan tanah, status hukum tanah, serta kemungkinan adanya hak pihak lain atas objek yang sama. Apabila tahapan tersebut dilakukan secara cermat, maka terdapat risiko diterbitkannya hak baru pada tanah yang sebenarnya telah memiliki dasar hak sebelumnya. Dalam sengketa yang dikaitkan dengan Jusuf Kalla, keberadaan HGB dan HPL yang menjadi dasar klaim para pihak menunjukkan adanya persoalan dalam penelusuran status hukum tanah pada masa lalu. Situasi ini mencerminkan bahwa proses administrasi pertanahan belum sepenuhnya mampu mejamin konsistensi dan akurasi data yuridis yang menjadi dasar penerbitan hak atas tanah.

Penerbitan sertifikat ganda juga dapat dipengaruhi oleh adanya kebijakan yang saling bertentangan dalam pemberian hak atas tanah. Dalam praktiknya, suatu bidang tanah dapat menjadi objek berbagai bentuk hak yang diberikan oleh instansi atau pejabat yang berbeda, sehingga menimbulkan konflik administrasi dan hukum. Dalam kasus sengketa tanah yang melibatkan PT Hadji Kalla dan GMTD, terdapat dua dasar penguasaan yang berbeda yang sama-sama memiliki legitimasi administratif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa koordinasi antar instansi pertanahan belum berjalan secara optimal. Akibatnya satu bidang tanah dapat menjadi objek klaim oleh lebih dari satu pihak yang memiliki dokumen hukum berbeda.

> Pengacara/advokat Elza Syarief dalam bukunya yang berjudul "Menuntaskan Sengketa Tanah" mengemukakan pendapat bahwa, secara umum sengketa tanah timbul akibat faktor-faktor sebagai berikut:
> a. Peraturan yang belum lengkap;
> b. Ketidaksesuaian peraturan;
> c. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
> d. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
> e. Data tanah yang keliru;
> f. Keterbatasn sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
> g. Transaksi tanah yang keliru;
> h. Ulah pemohon hak atau
> i. Adanya penyelesaian dari instansi lain sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

Berdasarkan pendapat itu, faktor yang paling dominan dalam sengketa tanah yang dialami oleh Jusuf Kalla adalah data pertanahan yang kurang akurat, kesalahan data tanah, kurang optimalnya verifikasi administrasi, serta adanya tumpang tindih kewenangan antarinstansi. Keempat faktor tersebut saling berkaitan dan menyebabkan munculnya dua dasar hak yang berbeda atas objek tanah yang sama. Dengan demikian, kasus ini menunjukkan bahwa sengketa pertanahan tidak selalu disebabkan oleh perbuatan melawan hukum dari para pihak, melainkan sering kali berakar pada kelemahan sistem administrasi pertanahan yang belum mampu menjamin kepastian hukum secara efektif. Oleh karena itu, pembenahan sistem data pertanahan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, serta penguatan koordinasi antarinstasni menjadi langkah penting untuk mencegah terulangnya sengketa serupa di masa mendatang.

2. Dampak Hukum Penerbitan Sertifikat Ganda Dan Konsekuensi Yuridis Cacat Prosedur Terhadap Pihak-Pihak Yang Berkepentingan

Penerbitan sertifikat ganda bukan hanya menimbulkan perkara mengenai kepemilikan saja tetapi juga telah berakibat pada konsekuensi hukum yang kompleks dan berdampak luas bagi semua pihak yang berkepentingan. Untuk memahami implikasi ini dengan tepat, pembahasan pada bagian

ini dimulai dengan status hukum sertifikat tanah sebagai Keputusan Administratif (KTUN) yang menjadi landasan bagi mekanisme pencabutan. Lalu mengidentifikasi kelemahan prosedural sebagai dasar hukum pencabutan, mengkaji opsi hukum yang tersedia, serta memberikan analisis menyeluruh mengenai dampak berantai terhadap pemegang serrifikat, pihak ketiga dan negara sebagai penerbit.

1. Sertifikat Tanah sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

Sebelum menelaah konsekuensi hukum dari pembatalan sertifikat, penting untuk terlebih dahulu memahami kedudukan yuridis sertifikat tanah dalam sistem hukum Indonesia. Sertifikat tanah merupakan produk dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang keputusan ini diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai otoritas administratif yang bertugas melaksanakan fungsi pemerintahan terkait urusan pertanahan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, keputusan administratif atau KTUN merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administratif (TUN) yang memuat tindakan hukum administratif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, yang memiliki konsekuensi hukum bagi orang perseorangan atau badan hukum perdata. Sertifikat tanah memenuhi seluruh persyaratan KTUN sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut. Sertifikat tersebut dianggap konkret karena merujuk pada suatu objek yang jelas dan tertentu, yakni sebidang tanah dengan batas-batas fisik yang dapat diidentifikasi. Sertifikat tersebut dianggap bersifat individual karena ditujukan kepada satu orang atau badan hukum sebagai pemegang hak, bukan kepada masyarakat umum, Sertifikat tersebut dianggap final karena setelah diterbitkan sertifikat itu menimbulkan akibat hukum berupa hak atas tanah yang dapat dipertahankan dan dieksekusi tanpa persetujuan pihak ketiga. Setelah terpenuhinya ketiga persyaratan tersebut, sertifikat tanah sepenuhnya tunduk pada ketentuan hukum administrasi. Oleh karena itu, jika sertifikat tersebut diterbitkan secara tidak benar, prosedur pencabutannya pun mengikuti ketentuan hukum administrasi.

Implikasi dari kedudukan sertifikat sebagai KTUN ini sangat mendasar, sertifikat yang diterbitkan dengan cacat prosedur atau cacat substansi dapat dimintakan pembatalannya melalui jalur hukum yang telah ditentukan, baik secara administratif maupun melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Inilah mengapa analisis mengenai cacat prosedur dan PTUN menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kajian hukum terhadap sertifikat ganda.

2. Cacat Prosedur sebagai Dasar Yuridis Pembatalan Sertifikat

Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data itu sesuai dengan data yang ada di dalam surat ukur dan buku tanah. Maksud dari "sepanjang" dalam peraturan ini mengandung makna yuridis yang krusial "kekuatan pembuktian sertifikat bersifat kondisional, bukan mutlak".

Hal tersebut sejalan dengan sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia, yakni sistem publikasi negatif bertendensi positif. Negara tidak menjamin kebenaran absolut data yang tercatat, sehingga sertifikat tidak memberikan kepastian mutlak kepada pemegang hak. Konsekuensinya, pihak yang merasa dirugikan masih dapat mempersoalkan keabsahan sertifikat dalam jangka waktu tertentu melalui jalur hukum.

Pada perkara Jusuf Kalla, terdapat dua dugaan bentuk cacat prosedur yang dapat diidentifikasikan. Pertama, tindakan konstatering (pencocokan lapangan pra-eksekusi) yang dilakukan oleh pihak GMTD pada 13 Oktober 2025 tanpa pemberitahuan kepada Kalla Group selaku pihak yang menguasai tanah secara fisik. Tindakan ini telah melanggar asas audi et alteram partem yang merupakan prinsip fundamental dalam hukum administrasi bahwa stiap pihak yang terdampak suatu tindakan hukum berhak untuk didengar dan dilibatkan dalam prosesnya.

Kedua, Mentri ATR/BPN Nusron Wahid secara terbuka mempertanyakan legalitas eksekusi tersebut karena adanya sangketa aktif yang belum selesai dan tidak terpenuhinya persyaratan konstatering lapangan yang sah. Pernyataan ini secara implisit mengakui bahwa proses yang dilalui mengandung cacat prosedur yang berpotensi memengaruhi keabsahan tindakan hukum yang didasarkan padanya.

Dalam hukum administrasi negara, suatu KTUN dapat dinyatakan batal (nietig) atau dapat dibatalkan (vernietigbaar) apanila mengandung cacat dalam tiga hal yakni cacat wewenang (onbevoegheid), cacat prosedur (vormgebrek), atau cacat substansi (inhoudgebrek). Penerbitan sertifikat ganda akibat kelalaian BPN dalam melakukan verifikasi data termasuk dalam kategori cacat prosedur, karena prosedur yang diwajibkan oleh Peratuan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011, yakni studi lapangan dan verifikasi menyeluruh yang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.

3. Mekanisme Pembatalan Sertifikat Yang Cacat Prosedur

Setelah cacat prosedur teridentifikasi, tersedia dua jalur utama untuk menuntut pembatalan sertifikat yang bermasalah tersebut yaitu Jalur Administratif melalui Kementerian ATR/BPN dan Jalur Ligitasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Untuk Jalur Administratif melalui Kementerian ATR/BPN, Peraturan Menteri ATR/BPN mengatur bahwa BPN memiliki kewenangan untuk membatalkan sertifikat yang terbukti mengandung cacat hukum, baik atas dasar permohonan pihak yang berkepentingan maupun atas prakarsa BPN sendiri apabila ditemukan kesalahan dalam proses penerbitannya. Jalur administratif ini memiliki kelebihan dalam hal kecepatan dan kesederhanaan prosedur dibandingkan jalur litigasi. Namun kelemahannya, keputusan pembatalan oleh BPN sendiri tidak selalu dapat diterima oleh pihak yang sertifikatnya dibatalkan, sehingga sering kali tetap berujung pada sengketa di pengadilan.

Kemudian yang kedua Jalur Ligitasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Berdasarkan Pasal 1 angka 9 jo. Pasal 53 UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan TUN, pihak yang kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan kepada PTUN untuk meminta pembatalan KTUN tersebut beserta tuntutan ganti rugi. Sertifikat tanah, sebagai KTUN, sepenuhnya masuk dalam kompetensi absolut PTUN untuk diperiksa keabsahannya. PTUN berwenang membatalkan sertifikat yang terbukti diterbitkan dengan cacat prosedur dan memerintahkan BPN untuk mencabut sertifikat tersebut dari buku tanah. Dalam praktiknya, perkara sertifikat ganda yang melibatkan klaim dari dua pemegang sertifikat berbeda umumnya diselesaikan melalui jalur ini.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 5/Yur/Pdt/2018 memberikan pedoman penting dalam sangketa sertifikat ganda, sertifikat yang terbit lebih dahulu mendapat prioritas sebagai alat buktu yang kuat, sepanjang diperoleh dengan itikad baik dan prosedur yang benar. Pedoman menjadi acuan hakim dalam memutus perkara sertifikat ganda di PTUN maupun pengadilan umum.

Dan apabila penerbitan sertifikat ganda menimbulkan kerugian materiil maupun immaterial bagi suatu pihak, maka dapat ditempuh dengan gugatan ke pengadilan umum atas dasar perbuatan melawan hukum (onrechtmatige) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Gugatan ini dapat ditujukan kepada pihak yang mengklaim sertifikat secara tidak sah maupun kepada BPN selaku penerbit sertifikat yang cacat. Penyelesaian sangketa sertifikat ganda kerap menggunakan kombinasi jalur PTUN (untuk membatalkan sertifikat) dan gugatan perdata (untuk menuntut ganti rugi) karena keduanya dianggap saling melengkapi dalam memberikan perlindungan hukum yang menyeluruh kepada pihak yang dirugikan.

4. Dampak Berantai terhadap Pihak-Pihak yang Berkepentingam

Pembatalan sertifikat yang cacat prosedur tidak berdampak tunggal, namun juga menimbulkan efek berantai yang menyentuh berbagai pihak yang berkepebtingan,sebagaimana diuraikan berikut ini.

a. Dampak terhadap Pemegang Sertifikat

Bagi pemegang sertifikat yang dirugikan, dampak paling lansung Adalah hilangnya kepastian hukum atas tanahnya. Padahal, kepastian hukum (rechtzekerheid) merupakan tujuan utama dan raison d'etre system pendaftaran tanah sebagaimana ditegaskan dalam pasal 19 UUPA pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang ha katas tanah.

Ketika dua sertif berdiri berdampingan atas satu bidang tanah, kedua pemegang sertifikat berada dalam keadaan hukum yang tidak pasti, hak kepemilikan mereka menjadi dipersangketakan dan statusnya belum final himgga ada putusan berkekuatan hukum tetap. Kondisi ini merupakan bentuk paling nyata dari kegagalan sistem pendaftaran tanah memenuhi fungsi dasarnya memberikan jaminan kepastian hukum.

Selain itu, pemegang sertifikat yang menguasai tanah secara fisik berisiko menghadapi tindakan-tindakan eksekusi paksa dari pihak lain yang mengklaim berdasarkan sertifikat yang berbeda. Dalam kasus Jusuf Kalla, Kalla Group mengalami gangguan nyata berupa pemasangan plang eksekusi oleh GMTD pasa 27 September 2025 yang menghentikan pematangan lahan untuk proyek property mixed-use yang telah direncanakan. Kondisi ini menimbulkan kerugian ekonomi konkret akibat terhentinya kegiatan usaha, sekaligus kerugian psikologis dan reputasional.

b. Dampak terhadap Pihak Ketiga: Kreditur, Bank, Investor

Dampak yang tidak kalah serius menimpa pihak ketiga yang beritikad baik, terutama Lembaga perbankan atau kreditur yang telah menerima sertifikat tanah tersebut sebagai agunan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Hak Tanggungan lahir dari sertifikat yang sah sebagai objek jaminan dan dicatat dalam buku tanah. Apabila sertifikat yang dijadikan agunan kemudian dinyatakan cacat dan dibatalkan, maka Hak Tanggungan yang melekat padanya ikut kehilangan dasar hukumannya. Ini berarti kedudukan bank sebagai kreditur preferens yang seharusnya mendapat prioritas pelunasan dari penjualan objek jaminan menjadi tidak aman. Bank dapat terpapar resiko kredit macet tanpa jaminan yang berkekuatan hukum untuk mengamankan piutangnya.

Risiko yang sama dihadapi oleh investor dan mitra bisnis yang telah menjalin kerja sama berdasarkan asumsi bahwa tanah bersangkutan memiliki status hukum yang bersih dan pasti. Dalam kasus Jusuf Kalla, Kalla Group telah memulai pematangan lahan pada 27 September 2025 untuk proyek properti mixed-use yang kemungkinan besar telah melibatkan komitmen investasi dan kerja sama dengan pihak-pihak lain. Ketika GMTD tiba-tiba memasang plang eksekusi pada hari yang sama dan sengketa meledak ke ranah publik, seluruh rencana investasi tersebut terhenti secara mendadak. Kondisi ini memperlihatkan secara nyata bagaimana ketidakpastian hukum akibat sertifikat ganda tidak hanya merugikan pemegang sertifikat secara langsung, tetapi juga menciptakan efek domino terhadap ekosistem investasi di sekitarnya.

Meskipun prinsip perlindungan pembeli beritikad baik (te goeder trouw) diakui dalam yurisprudensi Mahkamah Agung dan doktrin hukum perdata Indonesia, proses pemulihan haknya tetap memerlukan jalur hukum yang panjang, tidak pasti, dan berbiaya tinggi. Ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum bagi pihak ketiga beritikad baik, meskipun diakui secara normatif, belum mampu sepenuhnya mengkompensasi kerugian riil yang sudah terlanjur timbul akibat kegagalan administratif BPN.

c. Dampak terhadap Negara: Tanggung Jawab Administratif BPN

Dari perspektif hukum administrasi negara, penerbitan sertifikat yang mengandung cacat prosedur menempatkan BPN selaku badan negara dalam posisi rentan terhadap tuntutan hukum. Prinsip tanggung gugat negara (state liability atau overheidsaansprakelijkheid) dalam hukum administrasi menegaskan bahwa negara bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan atau kelalaian aparaturnya. Pihak yang menderita kerugian akibat kesalahan administratif BPN dapat mengajukan gugatan ganti rugi terhadap negara melalui mekanisme yang tersedia.

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 51 Tahun 2009, gugatan ke PTUN dapat disertai tuntutan ganti rugi kepada badan tata usaha negara yang menerbitkan KTUN yang cacat. Artinya, BPN tidak hanya terancam diperintahkan membatalkan sertifikat yang cacat, tetapi juga dapat dihukum membayar ganti rugi kepada pihak yang dirugikan akibat kelalaian administratifnya.

Dalam kasus Jusuf Kalla, indikasi adanya kelalaian administratif BPN secara implisit diakui sendiri oleh Menteri ATR/BPN Nusron Wahid yang secara terbuka mempertanyakan legalitas eksekusi oleh GMTD, dengan menyebut bahwa eksekusi tidak memiliki dasar yang kuat mengingat adanya sengketa aktif dan tidak terpenuhinya syarat konstatering lapangan yang sah. Pernyataan seorang menteri yang mempertanyakan keabsahan proses yang melibatkan produk lembaganya sendiri merupakan pengakuan tidak langsung bahwa terdapat kegagalan prosedural dalam sistem administrasi pertanahan yang berada di bawah tanggung jawabnya.

Respons keras Jusuf Kalla yang menyebut kasus ini sebagai 'perampokan' dan 'rekayasa hukum oleh mafia tanah' serta secara terbuka menantang penyelesaian melalui pengadilan semakin memperbesar tekanan publik terhadap BPN. Hal ini memperlihatkan dimensi tanggung jawab negara

yang tidak hanya bersifat yuridis-formal, tetapi juga menyangkut akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap institusi pertanahan. Erosi kepercayaan publik terhadap sistem pendaftaran tanah dapat berdampak sistemik pada investasi dan pembangunan nasional, karena kepastian status hukum tanah merupakan prasyarat utama iklim investasi yang sehat. Dengan demikian, kelalaian administratif BPN dalam kasus seperti ini bukan sekadar persoalan hukum privat antara dua pihak yang bersengketa, melainkan persoalan tata kelola pemerintahan yang berimplikasi makro terhadap kepercayaan investor dan pembangunan nasional.

KESIMPULAN

Faktor-faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda antara lain masih adanya kelalaian dalam proses verifikasi data oleh petugas BPN, kesalahan saat pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ketidaksesuaian atau inkonsistensi data dalam arsip pertanahan, serta belum terintegrasinya sistem data pertanahan secara digital. Kondisi tersebut dapat menyebabkan satu bidang tanah memiliki lebih dari satu sertifikat yang sama-sama dianggap sah.

Dampak hukum dari sertifikat ganda cukup kompleks karena dapat menimbulkan sengketa kepemilikan tanah. Penyelesaiannya dapat dilakukan melalui jalur administratif di lingkungan ATR/BPN maupun melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk membatalkan sertifikat yang diterbitkan secara tidak sah. Selain itu, pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik juga berpotensi mengalami kerugian. Dalam keadaan tertentu, negara melalui instansi yang berwenang dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang timbul akibat kesalahan atau kelalaian aparatur dalam proses penerbitan sertifikat.

SARAN

1. .Bagi ART/BPN perlu mempercepat proses digitalisasi dan integrasi data pertanahan secara nasional agar seluruh data tanah dapat terhubung dalam satu sistem yang akurat dan mudah diakses. Dengan demikian, risiko terjadinya sertifikat ganda dapat diminimalkan.
2. Bagi pemerintah, diperlukan pembaruan regulasi yang lebih jelas dan sesuai dengan perkembangan teknologi. Selain itu, perlu dibentuk mekanisme pemberian ganti rugi yang pasti dan mudah diakses bagi masyarakat yang dirugikan akibat kesalahan administrasi pertanahan.
3. Bagi masyarakat,penting untuk melakukan pengecekan sertifikat secara berkala dan memastikan status hukum tanah sebelum melakukan transaksi. Masyarakat juga perlu meningkatkan pemahaman mengenai hukum pertanahan agar dapat menghindari potensi sengketa di kemudian hari.
4. Bagi akademisi, diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai efektivitas sistem informasi pertanahan digital dalam mencegah terjadinya sertifikat ganda. Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menyempurnakan sistem administrasi pertanahan di Indonesia.

REFERENCES

Detik.com. (2025). *Nusron Ungkap Biang Kerok Sengketa Tanah Jusuf Kalla Dan GMTD*.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*, hlm. 72–75, 472–475.

Mulyadi, Satino. (2019). "Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda". *Nama Jurnal*, 6(1), 147–173.

Nugroho, Sigit Sapto, dkk. *Hukum Agraria Indonesia*, hlm. 123–129.

Perangin, Effendi. *Hukum Agraria di Indonesia*, hlm. 217–220.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Pasal 1 angka 1.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 32 ayat (1).

Salim, Agus. (n.d.). "Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda (Completion of Legal Disputes Against Holders of Certificate of Rights Certificate with Double)". *Nama Jurnal*, 2(2), 174–187.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, hlm. 98–101.

Saragih, Sabio Astroman, Rosnidar Sembiring, & Henry Sinaga. (2025). "Legal Protection for Holders of Land Ownership". *Nama Jurnal*, 6(9), 1–34.

Siaran Pers ATR/BPN tentang Sengketa Tanjung Bunga Makassar.

Sitti Annisa, dkk. (2024). *Analisis Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda*.
Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 19.