

## **Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Sertifikat Ganda**

Anton Bagus Sasmito, Romlan, Muhammad Ajid Husain  
Fakultas Hukum, Universitas Darul'Ulum  
e-mail: [antonbagussasmito@gmail.com](mailto:antonbagussasmito@gmail.com)

### **Abstark**

Pengaturan tentang tanah harus di tata dan dibuatkan perencanaannya dengan hati-hati dan penuh dengan kearifan. Adanya persengketaan di bidang pertanahan ini dapat menimbulkan konflik yang berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa, bahkan konflik ini bisa sampai kepada masing-masing ahli waris yang bersengketa, terkadang konflik tentang bidang pertanahan ini juga dapat menimbulkan banyak korban yang terlibat di dalamnya, sehingga adanya suatu persoalan sertifikat ganda dikemudian hari hal ini menjadi pedoman kehati-hatian dalam melakukan penerbitan sebuah sertifikat hak milik, terutama dalam peralihan adanya jual-beli yang mana data yuridis masih berbentuk letter c, ini harus melakukan pengecekan terlebih dahulu ke pihak Badan Pertanahan Nasional guna untuk meminimalisir atas kejadian adanya sertifikat ganda, jika hal ini tidak dilakukan kemungkinan adanya terbit sertifikat ganda menjadi sangat jelas walaupun terbitnya sertifikat merupakan kewenangan dari pihak Badan Pertanahan Nasional dan apabila pihak atas pemilik dari pada sertifikat merasa dirugikan atas perbuatan tersebut langkah yang harus dilakukan ialah menempuh upaya hukum administrative melalui mediasi ke BPN, jika upaya mediasi tidak mendapatkan hasil kesepakatan kedua belah pihak, maka atas putusan mediasi tersebut dibuat dasar untuk melakukan upaya hukum melalui gugatan pembatalan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) sehingga akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang di coba untuk dicari jawabannya. Pendekatan Undang-Undang ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang ada sangkut pautnya dengan isu hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi bahasan didalam penulis skripsi ini.

**Kata kunci:** *Sertifikat Ganda, Perlindungan Hukum Adanya Sertifikat Ganda, Upaya Penyelesaian Sengkete Sertifikat Ganda.*

## *Legal Review Of Legal Protection For Land Rights Owners In Multiple Certificates*

### *Abstract*

Land arrangements must be arranged and plans made carefully and full of wisdom. The existence of disputes in the land sector can give rise to prolonged conflicts between members of the disputing community, this conflict can even reach the respective heirs of the dispute, sometimes conflicts regarding the land sector can also lead to many victims being involved in it, so that there is a problem of double certificates in the future. This is a guideline for caution in issuing a property rights certificate, especially in the transition to buying and selling where the juridical data is still in the form of a letter c, this must be checked first. The National Land Agency aims to minimize the occurrence of duplicate certificates. If this is not done, the possibility of a double certificate being issued becomes very clear, even though the issuance of the certificate is within the authority of the National Land Agency and if the party who owns the certificate feels disadvantaged by this action, the step that must be taken is to take administrative legal action through mediation with BPN. If the mediation effort does not obtain an agreement between both parties, then based on the mediation decision, a basis is created for taking legal action through a lawsuit for cancellation to the State Administrative Court. This research uses the Statute Approach method so that it will obtain information from various aspects regarding the legal issues that are being tried to find answers. This legal approach is carried out by examining all laws and regulations that are related to legal issues related to the problems discussed by the author of this thesis.

**Keywords:** *Dual Certificates, Legal Protection for the Existence of Dual Certificates, Efforts to Settle Dual Certificate Disputes*

### **A. LATAR BELAKANG**

Tanah memiliki makna dan peran penting bagi manusia dan negara. Tanah tidak sekedar dilihat dari aspek fisik semata melainkan juga aspek sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan, keamanan dan aspek hak kepemilikan tanah serta sebagai sumber

penghasilan dan mata pencaharian, melakukan aktivitas membangun peradaban.<sup>1</sup> Nilai ekonomi dan nilai strategis

---

<sup>1</sup> Ahmad Tsekhudin dan Umar Ma'ruf, *The Implementation of The Land Right Transfer Regristration According to Latter Citation Jatinaror*  
page 288

yang terus meningkat, menjadikan tanah begitu rentan dengan sengketa dan konflik yang melibatkan berbagai pihak. Oleh sebab itu, diperlukan sikap arif untuk mengelola persoalan tanah, supaya sejalan dengan apa yang diamanatkan dalam konstitusi, bahwa pemanfaatan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimanfaatkan untuk kemakmuran dan untuk kemakmuran rakyat.

Amanat tersebut menjadi dasar hukum politik pertanahan nasional yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sehingga penguasaan, pengaturan dalam penggunaan dan penguasaan tanah tidak boleh melenceng dari amanah konstitusi. Selain itu aspek yuridis hak-hak penguasaan atas tanah perlu adanya jaminan kepastian hukum, supaya ada payung hukumnya yang dapat meredam atas dinamika persoalan tanah yang mana agar tidak menimbulkan konflik-konflik berkepanjangan di masyarakat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, yang dikenal dengan UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Barat, misalnya Hak Eigendom, Hak Erpacht, Hak Opstal, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Balik Nama.<sup>2</sup>

Hubungan hukum manusia dengan tanah dikonkritkan melalui lembaga hak atas tanah. Kepastian hukum hak atas tanah merupakan titik tolak bagi penanganan maupun pengelolaan masalah pertanahan sehingga tanah itu sendiri memiliki nilai produktif bagi kehidupan masyarakat pemilik tanah. Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Mencermati ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>3</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria menjadi tonggak awal meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Maka hal ini bisa diwujudkan melalui dua upaya yaitu; Pertama, adanya perangkat hukum tertulis lengkap dan jelas dijalankan secara konsisten sesuai dengan semangat regulasinya. Kedua, penyelenggaraan pendaftaran tanah memberikan memberikan aksesibilitas untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasai dan untuk memperoleh keterangan yang dibutuhkan terkait tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta dapat membantu pemerintah melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.<sup>4</sup>

Instansi pemerintah yang menjadi penyelenggara pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah

---

*Vilages*, Suradadi-Tegal, Jurnal Akta: Megister Kenotariatan UNISSULA Semarang, Vol. 5, September 2018.

<sup>2</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, cetakan ke-1, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 50.

---

<sup>3</sup> Sutedi, Andrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 112.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm. 2.

Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Kegiatan pendaftaran tanah ini outputnya berupa surat tanda bukti hak atau yang umumnya disebut sertifikat. Definisi sertifikat menurut Pasal 32 ayat (1) adalah surat tanda bukti atas hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Alat bukti ini harus memuat data fisik dan data yuridis.

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak dengan memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:<sup>5</sup>

1. Diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik
3. Tanah dikuasai secara nyata menguasainya
4. Dalam jangka waktu 5 (lima) Tahun sejak diterbitkannya sertifikat, tidak ada pihak yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat
5. Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Namun dalam realitanya pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah belum merasa aman akan kepastian haknya dikarenakan seringkali muncul banyaknya sengketa yang membatalkan sertifikat melalui Lembaga Peradilan. Sertifikat Hak Atas Tanah sendiri sering mengalami pembatalan disebabkan adanya gugatan dari pihak lain yang juga memiliki Sertifikat Hak Atas Tanah, yang dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pada suatu tanah terdapat lebih dari satu Sertifikat Hak Atas Tanah sedangkan pendaftaran tanah sendiri diadakan oleh BPN. Hal ini, tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini anatar lain :

1. Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah ?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah apabila terdapat adanya sertifikat ganda ?

## **C. METODE PENELITIAN**

Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dengan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, Cetakan Kelimabelas, Jakarta, Djambatan, 2002, hlm. 398.

ditangani.

Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan Undang-Undang membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya atau antara Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan Undang-Undang. Hasil dari telaah tersebut adalah suatu argumentasi untuk dapat memecahkan isu hukum yang dihadapi. Pada penelitian yang bersifat akademis, penelitian perlu mencari ratio legis dan dasar antologis lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari ratio legis dan dasar antologis suatu Perundang-Undangan penelitian dapat menangkap kandungan filosofis yang ada di belakang Undang-Undang itu sehingga dapat menyimpulkan mengenai ada atau tidaknya benturan filosofis antara Undang-Undang dengan isu hukum yang dihadapi.

Dalam pendekatan yang saya lakukan tidak hanya melakukan *asas lex superior derogate legi inferior*, dalam melakukan pendekatan perturan perundang-undangan, tetapi saya juga menggunakan *asas lex specialis derogat legi generaliy* karena asas ini merujuk kepada dua peraturan Perundang-Undangan yang secara hirarkis mempunyai kedudukan yang sama, akan tetapi ruang lingkup materi muatan antara kedua Peraturan Perundang-Undangan itu tidak sama yaitu yang satu merupakan pengaturan yang secara khusus dari yang lain.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

**Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas**

**tanah**

Sengketa tanah terjadi karena tanah mempunyai kedudukan yang penting, yang dapat membuktikan kemerdekaan dan kedaulatan pemiliknya. Sengketa pertanahan yang muncul setiap tahunnya menunjukkan bahwa penanganan tentang kebijakan pertanahan di Indonesia belum dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Beberapa faktor yang menyebabkan sengketa pertanahan, yaitu :

- Administrasi pertanahan yang dimasa lalu kurang tertib;
- Peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih;
- Penerapan hukum pertanahan yang tidak konsisten
- Penegakan hukum yang belum dapat dilaksanakan secara konsekuen.

Sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat, dimana ditegaskan dalam Pasal (2) huruf c Undang-undang Pokok Agraria dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yang sekarang telah di cabut dan di tegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Seiring dengan tingginya nilai tanah, maka banyak orang melakukan upaya dengan segala cara untuk memperoleh bukti kepemilikan atas tanah dengan sertipikat palsu, yang dimana sertipikat ini memiliki data yang tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Jumlah sertifikat-sertifikat itu cukup banyak, sehingga menimbulkan kekhawatiran. Pemalsuan sertipikat ini terjadi karena tidak di dasarkan pada alas hak yang benar, Seperti penerbitan sertipikat berdasarkan pada surat keterangan kepemilikan tanah yang sudah dipalsukan, bentuk lainnya berupa stempel Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemalsuan data di pertanahan. Praktiknya, pemegang sertipikat tanpa jangka waktu tertentu dapat kehilangan haknya, hal ini terjadi jika pihak lain melakukan gugatan yang

mengakibatkan pembatalan sertipikat dan menyebabkan cacat hukum administrasi.

Hukum Tanah Nasional yang ketentuan pokoknya ada di dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 merupakan dasar dan landasan hukum untuk memiliki dan menguasai tanah oleh orang lain dan badan hukum dalam rangka memenuhi keperluannya, untuk bisnis ataupun pembangunan. Oleh karena itu keberadaan hak-hak perorangan atas tanah tersebut selalu bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah pasal 1 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, dan masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional tersebut meliputi, hak bangsa Indonesia atas tanah Pasal 1 ayat (1), dan hak menguasai Negara Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria, serta hak-hak perorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah (primer dan sekunder) dan hak jaminan atas tanah.<sup>6</sup> Adapun tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh hak atas tanah tergantung pada status tanah yang tersedia yaitu, Tanah Negara atau Tanah Hak. Jika tanah yang tersedia berstatus Tanah Negara, tata cara yang harus digunakan untuk memperoleh tanah tersebut adalah melalui permohonan hak.

Dan jika yang tersedia berstatus Tanah Hak (hak-hak primer), maka tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh tanah tersebut di antaranya adalah melalui, pemindahan hak (jual-beli, hibah tukar-menukar, dan atau waris).<sup>7</sup> Setiap hak atas tanah yang diperoleh melalui acara permohonan hak wajib didaftarkan di Kantor Badan Pertanahan (BPN) (dahulu Kantor Agraria) di setiap Kabupaten/Kotamadya. Dalam pembangunan jangka panjang

peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, yang pertama diperlukan adalah tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya.

Tanah sekarang sudah merambah kepada persoalan sosial yang kompleks dan memerlukan pemecahan dengan pendekatan yang komprehensif. Perkembangan sifat dan substansi kasus sengketa pertanahan tidak lagi hanya persoalan administrasi pertanahan yang dapat diselesaikan melalui hukum administrasi, tapi kompleksitas tanah tersebut sudah merambah kepada ranah politik, sosial, budaya dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia.<sup>8</sup>

Jika dicermati, konflik pertanahan yang terjadi selama ini berdimensi luas, baik konflik horizontal maupun konflik vertikal. Konflik vertikal yang paling dominan yaitu antara masyarakat dengan Pemerintah atau perusahaan milik negara dan perusahaan milik swasta. Misalnya salah satu kasus yang terbaru saat ini adalah kasus sertifikat ganda atau tumpang tindih di satu objek yang sama.

Terbitnya sertifikat ganda akibat tidak validnya data base pada kantor BPN, apabila data yang ada telah akurat dan valid sudah pasti tidak mungkin bisa dikeluarkan sertifikat yang kedua dan seterusnya. Sertifikat ganda atas tanah adalah sertifikat yang diterbitkan oleh BPN, dan bisa terbitnya ini akibat adanya kesalahan

---

<sup>6</sup> Arie S. Hutagalung, *Perlindungan Pemilikan Tanah dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional*, Tebaran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 295.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 395.

---

<sup>8</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008), hlm. 28.

pendataan pada tingkat awal.

Data tingkat awal pertanahan di BPN tidak lengkap, begitu ada pemilik tanah mengajukan permohonan pembuatan sertifikat, seharusnya dikomparatif dengan data yang ada. Namun karena data yang awal tidak lengkap, maka tidak ada pembanding data, maka permohonan sertifikat dengan data yang dibawa oleh pemohon bisa dianggap lengkap, selanjutnya data pemohon dianggap lengkap sehingga proses pembuatan sertifikat bisa diterbitkan.

Motif penggandaan sertifikat tanah

1. Keawaman masyarakat mengenai arti dan manfaat dari sertifikat tanah itu sendiri, bahkan isi dan bentuk dari sertifikat itu tersendiri masyarakat belum mengenalnya.
2. Proses pembuatan sertifikat kedua dan seterusnya masih dianggap kurang selektif. Pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional lebih mengutamakan bukti administratif, padahal perlu diketahui bahwa bukti administratif yang non otentik, banyak kelemahannya.
3. Proses pembuatan sertifikat selama ini masih dianggap sulit dan berbelit-belit, membutuhkan waktu lama dan biaya cukup tinggi. Hal ini mengakibatkan keengganan masyarakat untuk mengurus sertifikat atas tanahnya.
4. Menghindari pajak BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan), Sesuai ketentuan PP 24 tahun 1997 bidang tanah yang

perolehannya sebelum 24 Oktober tahun 1997 diproses melalui pengakuan dan penegasan hak, sehingga tidak perlu dibuatkan Akta PPAT, dan dibebaskan dari pajak BPHTB dan SSB Pajak Penghasilan.

Ketentuan mengenai Akta PPAT yang telah ditandatangani oleh PPAT harus dalam jangka waktu maksimal 7 hari harus sudah didaftarkan pada Kantor

Pertanahan menyebabkan tanggal akta dibuat pada saat terjadi transaksi, dan sebelum PPAT menandatangani akta PPAT pajak BPHTB dan SSB Pajak Penghasilan sudah harus disetorkan kepada Negara melalui bank yang ditunjuk, sehingga mau tidak mau pemilik tanah tidak bisa menghindar dari kewajiban membayar pajak. Apabila sebidang tanah tersebut didaftarkan melalui pendaftaran pertama kali maka dengan bantuan saksi dan legalitas perangkat Desa/Kelurahan dapat dibuat seolah-olah

transaksi/perolehan tanahnya terjadi sebelum 24 Oktober 1997.

5. Adanya iktikad tidak baik dari pihak tertentu untuk menggandakan sertifikat tanah, dengan harapan bisa mendatangkan keuntungan secara ekonomi, diantaranya untuk jaminan hutang ke bank.
6. Apabila sertifikatnya hilang, pihak yang berhak atas

sertifikat harus :

- a) bersumpah, bahwa sertifikatnya benar-benar telah hilang.
  - b) mengumumkan dimedia setempat sebanyak 2 kali dengan dua media yang berbeda.
  - c) mengumumkan di lembaran Negara Arsip Nasional selama 2 kali.
  - d) setelah 2 bulan tidak ada pihak yang berkeberatan, kemudian dibuatkan sertifikat pengganti.
7. Biaya pendafrtan sertifikat pertama kali lebih murah daripada Pendaftaran Peralihan Hak. Sebenarnya biaya yang masuk di Kantor Pertanahan lebih mahal biaya pendaftaran Sertifikat pertama kali akan tetapi pada kegiatan Pendaftaran Peralihan hak biaya pembuatan akta PPAT, pajak BPHTB, pajak SSB Pajak Penghasilan sangat mahal sehingga sangat memberatkan pemohon sertifikat, bisa dibayangkan apabila harga tanah mencapai 1 milyar, maka biaya untuk peralihan haknya bisa mencapai 100 juta rupiah.<sup>9</sup>

Sertifikat ganda adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Apabila terjadi sertifikat

ganda atau tumpang tindih atas satu bidang tanah, maka salah satu harus dibatalkan. Maka dari itu pendaftaran sebuah tanah haruslah jelas mekanisme, agar tanah tersebut tidak mengalami sertifikat ganda. Pendaftaran Tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharaannya.<sup>10</sup>

Mengenai isu hukum pada penelitian yang disebutkan di atas bertujuan mengantisipasi adanya suatu sertifikat ganda dan faktor-faktor terjadinya sertifikat ganda, dikarenakan sengketa sertifikat ganda terbukti adanya kelalaian atau tidak cermat Pejabat Pemerintah selaku Badan Pertanahan Nasional yang disebabkan timbulnya suatu tidak kepastian hukum yang terjadi ketika ada lebih dari satu hak sertifikat atas tanah yang berbeda kepemilikan di objek yang sama, hal tersebut berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang berbunyi sebagai berikut; "AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi; pada huruf d. Kecermatan". Pada intinya Pejabat Pertanahan harus cermat dalam hal penerbitan hak kepemilikan atas sertifikat tanah ditinjau berdasarkan bukti yuridis dan bukti fisik hak atas kepemilikan tanah. Sas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas

<sup>9</sup> Mudakir Iskandar Syah, S.H. M.Hum, *Serifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan*, (Fakultas Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Universitas Suryadarma), 2014, hlm. 49-50.

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.* hlm. 72.

penetapan dan atau pelaksanaan keputusan dan atau tindakan sehingga keputusan dan atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan atau tindakan tersebut diterapkan.

### **Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah apabila terdapat adanya sertifikat ganda**

Ada dua cara yang bisa ditempuh dalam memperoleh sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali sesuai pasal 13 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 “Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis, artinya sebelumnya tanah-tanah tersebut belum pernah disertifikatkan.

Cara pertama, menggunakan cara pendaftaran tanah secara Sporadis, pasal 1 ayat (11) PP No.24 Tahun 1997 menentukan bahwa Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal, pasal 13 ayat (4) PP 24 Tahun 1997 menentukan Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pasal 73 ayat (1) Permeneg Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan Kegiatan pendaftaran tanah secara sporadis dilakukan atas permohonan yang bersangkutan dengan surat sesuai bentuk sebagaimana tercantum dalam lampiran 13. Jadi pendaftaran secara sporadis ini inisiatifnya datang dari diri pemohon sertipikat, pemohon mendatangi

kantor pertanahan.<sup>11</sup>

Cara kedua, menggunakan cara pendaftaran tanah secara Sistematis. Sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (10) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pasal 13 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 menentukan Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Pasal 46 ayat (1) Permeneg Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan Menteri menetapkan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis atas usul Kepala Kantor Wilayah.<sup>12</sup>

Pemberian kepastian hukum dibidang pertanahan ini, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu, dalam rangka menghadapi berbagai kasus nyata diperlukan pula terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Terselenggaranya kegiatan

---

<sup>11</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 171.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 135.



pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan. Berkaitan dengan itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan untuk diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dimaksud.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut tetap mempertahankan tujuan dan sistem yang digunakan yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Adapun bunyi dari masing-masing Pasal UUPA tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Pasal 19 UUPA;

- (1). Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2). Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
  - a. pengukuran perpetaan dan

pembukuan tanah;

b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

- (3). Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4). Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 19 ayat (2) huruf c, perlindungan hukum yang dimaksudkan yaitu pihak yang telah melakukan pendaftaran tanah menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah dijamin kepastian hukumnya oleh Pemerintah dengan mendapatkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagai tanda kepemilikan tanah.

Pasal 23 UUPA:

- (1). Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2). Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Setiap peralihan hak milik atas tanah, hapusnya dan pembebanannya

dengan hak-hak lain harus didaftarkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah. Sebagai Perlindungan hukum yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2), yaitu pendaftaran yang telah dilakukan atas peralihan dan penghapusan serta pembebanan pihak-pihak lain merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 32 UUPA;

- (1). Hak guna-usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2). Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Setiap peralihan dan penghapusan hak guna usaha atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Perlindungan hukum yang dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2), yaitu pendaftaran atas peralihan dan penghapusan hak guna usaha atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 UUPA;

- (1). Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2). Pendaftaran termaksud dalam ayat

(1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna-bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Setiap peralihan dan hapusnya hak guna bangunan atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Perlindungan hukum yang dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2), yaitu pendaftaran atas peralihan dan hapusnya hak guna bangunan atas tanah, termasuk syarat-syarat pemberiannya merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir. Perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda selain disebutkan dalam pasal-pasal tersebut di atas, Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga memberikan perlindungan hukum yang menyatakan bahwa “Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan”.

Perlindungan hukumnya jika terjadi sengketa di kemudian hari perihal gugatan pembatalan sertifikat tanah di Pengadilan Tata Usaha Negara, pembuktian yang kuat adalah hak atas sertifikat sah yang di terbitkan lebih awal sebelum terbitnya sertifikat ganda oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan pemilik sertifikat yang terbit pertama secara hukum mendapatkan asas perlindungan hukum, sebagai berikut;

- a. Asas Kepastian Hukum  
Bahwa sertifikat hak milik

(SHM) adalah sertifikat sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian kepemilikan yang kuat atas tanah. Hal ini tertuang dalam Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi: *“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf (c) Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”*.

b. Asas Kemanfaatan

Bahwa sesuai yang tercantum dalam Undang-undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1) huruf b seharusnya menjamin pihak pemilik sertifikat yang terbit lebih awal sebelum terbitnya sertifikat ganda untuk dapat menduduki, membangun, dan atau mengusai serta mengelola tanah objek sengketa tersebut. Namun atas terbitnya obyek sengketa maka pemilik sertifikat yang terbit awal tidak memperoleh manfaat apapun atas tanah yang dimilikinya karena tanah tersebut dikuasai oleh Pihak lain.

a. Asas Kecermatan

Bahwa pihak BPN (Badan Pertanahan Nasional) tidak cermat dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam hal pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Bahwa dengan adanya sengketa perkara *aquo* maka Pihak yang dirugikan tidak bisa menguasai obyek tanah tersebut dikarenakan adanya tumpang tindih atau sertifikat ganda di obyek sengketa sebelum adanya kejelasan secara yuridis kepastian hukum sertifikat mana yang sah dan berkekuatan hukum tetap, maka hal tersebut pihak pemilik pertama dikuatkan adanya Yurisprudensi sebagai berikut;

**1. Putusan Mahkamah Agung No. 976K/Pdt/2015 tanggal 27 November 2015**

*“Bahwa dalam menilai keabsahan salah satu dari 2 (dua) bukti hak yang bersifat outentik maka berlaku kaedah bahwa sertifikat hak yang terbit lebih awal adalah yang sah dan berkekuatan hukum”*.

**2. Putusan Mahkamah Agung No. 290/K.Pdt/2016 tanggal 17 Mei 2016**

*“Bahwa jika timbul sertifikat hak ganda maka bukti yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit lebih dahulu”*.

**3. Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 5/Yur/2018:**

*“Jika terdapat sertifikat ganda atas tanah yang sama, dimana keduanya sama-sama otentik maka bukti bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit lebih dahulu”*.

**4. Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.**

***Pasal 64 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:***

*“(1) Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan;*

- a. *Sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat Hak Atas Tanah, untuk;*
  1. *Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan;*
  2. *Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beritikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau*
- b. *karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.”*

***Pasal 64 ayat (2) berbunyi sebagai berikut:***

*“(2) Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan”.*

Ada dua jenis perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah yang bersertipikat ganda yaitu sifatnya preventif dan represif. Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat maka perlindungan hukum secara preventif yaitu dengan adanya ketentuan

Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Kemudian perlindungan hukum secara refresif yaitu peran hakim dalam menentukan pemegang sah hak atas tanah dengan adanya sertifikat ganda hak atas tanah

Bahwa menyikapi hal tersebut pihak yang dirugikan ialah sertifikat yang terbit lebih awal adanya tumpang tindih di satu obyek yang sama dan terbitnya bukti otentik berupa sertifikat ganda, maka berdasarkan aturan hukum yang berlaku hak-hak yang harus dilindungi ialah pihak yang mempunyai hak kepemilikan berupa sertifikat tanah yang terbit awal dan dikuatkan adanya beberapa Yurisprudensi, walaupun secara pembuktian sama-sama mempunyai bukti otentik.

Bahwa jika terjadi Gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara atas pembatalan salah satu sertifikat ganda dengan tujuan mencari suatu kepastian hak kepemilikan berupa sertifikat tidak terlepas dalam tenggang waktu yang ditentukan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 tahun 2018, yakni 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif. Pejabat Administrasi Pemerintah seperti apa yang dijelaskan pada huruf c diatas.

## **PENUTUP**

## **KESIMPULAN**

Pada hasil pembahasan yang telah terurai di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya sertifikat ganda (*overlapping*) di Kantor Pertanahan, sehingga atas terbitnya sertifikat ganda menyebabkan kerugian bagi pemilik sertifikat ganda yang terbit

pertama, namun faktor yang terjadi adanya sertifikat ganda disebabkan peta lokasi tanah tidak akurat, pihak Badan Pertanahan Nasional tidak meninjau sesuai data Yuridis dan data Fisik tanah yang sudah berbentuk sertifikat di daerah yang mau diterbitkan sertifikat.

2. Ada dua jenis perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah yang bersertipikat ganda yaitu sifatnya preventif dan represif. Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat maka perlindungan hukum secara preventif yaitu dengan adanya ketentuan pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Kemudian perlindungan hukum secara represif yaitu peran hakim dalam menentukan pemegang sah hak atas tanah dengan adanya sertifikat ganda hak atas tanah.

## **SARAN**

Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional wajib memiliki teknologi yang tinggi di dalam bidang pengukuran dan pemetaan terhadap tanah. Harapannya dengan teknologi tersebut dalam mengurangi permasalahan sengketa sertifikat ganda akibat tumpang tindihnya kepemilikan suatu tanah yang menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak yang bersengketa. Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional melakukan pengawasan lebih terhadap kinerja dan tanggung jawab aparat pelaksana pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dan sebaiknya Masyarakat harus teliti dalam bertransaksi jual beli tanah, setelah melakukan transaksi jual beli tanah, diusahakan melakukan balik nama dengan mendaftarkan ke kantor pertanahan. Karena kelalaian mengurus balik nama akan

memperbesar peluang seseorang melakukan pengklaiman sertipikat tanah di kemudian hari.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, Cetakan Kelimabelas, Jakarta, Djambatan, 2002, hlm. 398.

Arie S. Hutagalung, *Perlindungan Pemilikan Tanah dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional*, Tebaran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 295 dan 395.

Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008), hlm. 28.

Sutedi, Andrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 112.

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 171.

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, cetakan ke-1, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 50 dan 2.

## **UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang  
/ Kepala Badan Pertanahan Nasional  
Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016  
tentang Penyelesaian Perkara Pertanahan.

Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013  
Tentang Badan Pertanahan Nasional  
(BPN).

## **JURNAL**

Ahmad Tsekhudin dan Umar Ma'ruf,  
*The Implementation of The Land Right  
Transfer Regristration According to Latter  
Citation Jatinagor Vilages*, Suradadi-Tegal,  
Jurnal Akta: Megister Kenotariatan  
UNISSULA Semarang, Vol. 5, September  
2018.

## **SKRIPSI**

Mudakir Iskandar Syah, S.H.  
M.Hum, *Serifikat Tanah Ganda Akibat  
Lemahnya Data Base Pertanahan*, (Fakultas  
Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum  
Universitas Suryadarma), 2014, hlm. 49-50.