

### **BAB III**

## **ANALISIS AKIBAT HUKUM TERHADAP SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH YANG TUMPANG TINDIH**

Bab III membahas secara mendalam mengenai akibat hukum dari tumpang tindih sertipikat hak atas tanah, yang diawali dengan analisis terhadap keabsahan sertipikat tersebut berdasarkan pemenuhan syarat formil dan materiil. Apabila sertipikat diterbitkan tanpa melalui prosedur yang benar atau terdapat cacat administrasi dan yuridis, maka sertipikat tersebut dapat dinyatakan tidak sah dan dibatalkan melalui mekanisme administratif oleh ATR/BPN atau melalui putusan pengadilan. Dalam hal ini, prinsip *prior tempore potior jure* digunakan untuk menentukan pihak yang lebih berhak atas bidang tanah yang disengketakan. Selanjutnya, bab ini menjelaskan bentuk-bentuk upaya hukum yang dapat ditempuh baik oleh pemegang sertipikat maupun oleh pihak Kantor Pertanahan. Bagi pemegang sertipikat yang dirugikan, tersedia jalur gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk membatalkan sertipikat yang cacat, gugatan perdata untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan, serta jalur pidana apabila terdapat unsur kesengajaan, penipuan, atau pemalsuan dokumen dalam proses penerbitan sertipikat. Di sisi lain, ATR/BPN dapat dimintai pertanggungjawaban hukum secara administratif, perdata, dan pidana atas kelalaiannya dalam menjalankan tugas, sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan, KUH Perdata Pasal 1365, dan ketentuan pidana terkait penyalahgunaan wewenang. Bab ini menegaskan bahwa tumpang tindih sertipikat bukan hanya persoalan

administratif, melainkan juga berdampak langsung pada kepastian hukum, hak kepemilikan, serta kepercayaan masyarakat terhadap sistem pertanahan.

### **3.1 Keabsahan Sertipikat Hak Atas Tanah yang Tumpang Tindih.**

Sertipikat hak atas tanah memiliki kedudukan penting sebagai bukti hukum atas kepemilikan atau penguasaan tanah yang diakui dan dilindungi negara melalui Badan Pertanahan Nasional. Namun dalam praktik pertanahan di Indonesia, tidak jarang ditemukan adanya dua atau lebih sertipikat atas bidang tanah yang sama yang dimiliki oleh pihak berbeda, atau dikenal dengan istilah tumpang tindih sertipikat.<sup>106</sup> Fenomena ini menimbulkan permasalahan hukum karena menciptakan ketidakpastian bagi para pemegang hak serta menjadi pemicu sengketa kepemilikan tanah di pengadilan. Dalam konteks hukum agraria, satu bidang tanah seharusnya hanya dapat dimiliki oleh satu subjek hukum pada satu waktu, sehingga keberadaan sertipikat ganda merupakan suatu anomali yang bertentangan dengan asas kepastian dan kesatuan hak.<sup>107</sup> Meskipun secara formal sertipikat tersebut diterbitkan oleh instansi resmi, keabsahan dari sertipikat tumpang tindih tidak serta merta mutlak, karena harus diuji berdasarkan aspek formil dan materil penerbitannya. Dari aspek formil, sertipikat dianggap sah apabila diterbitkan sesuai dengan prosedur dan peraturan yang berlaku serta berdasarkan data yuridis dan data fisik yang sah.<sup>108</sup>

Namun dari aspek materil, keabsahan lebih jauh menekankan pada kebenaran hak dan subjek hukum yang sesungguhnya menguasai atau memiliki

---

<sup>106</sup> T. Sutedi, *Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 32.

<sup>107</sup> H. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 197.

<sup>108</sup> M. Ali Hasan, *Sertipikat Hak Atas Tanah sebagai Alat Bukti*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 143.

tanah tersebut secara sah berdasarkan perolehan yang dapat dibuktikan. Keberadaan sertipikat yang sah secara administratif namun ternyata cacat dalam substansi perolehannya sering kali ditemukan dalam berbagai kasus. Hal ini bisa disebabkan oleh kelalaian petugas pertanahan, kesalahan input data, pemalsuan dokumen, atau pengabaian keberadaan hak pihak lain yang telah ada sebelumnya.<sup>109</sup>

Sertipikat hak atas tanah memang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, tetapi berdasarkan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertipikat dapat dibatalkan apabila dapat dibuktikan di pengadilan bahwa penerbitannya dilakukan secara tidak sah. Oleh karena itu, pengadilan berperan penting dalam menguji keabsahan sertipikat melalui serangkaian proses pembuktian baik secara dokumen maupun fakta lapangan, termasuk keterlibatan pihak yang memiliki itikad baik dalam memperoleh hak tersebut. Dalam hal terjadi tumpang tindih, pengadilan mempertimbangkan prinsip itikad baik, asas keadilan, riwayat perolehan, serta bukti penguasaan fisik dan penggunaan tanah secara terus menerus. Sertipikat yang lebih dahulu terbit belum tentu sah apabila proses perolehannya cacat hukum, sebaliknya sertipikat yang terbit belakangan dapat diakui sebagai sah bila diperoleh melalui proses yang benar dan dengan itikad baik.

Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui berbagai putusannya menegaskan bahwa sertipikat tidak serta merta menjadi bukti mutlak hak atas tanah apabila dalam penerbitannya terdapat pelanggaran prosedur, kekeliruan administratif, atau pengabaian hak pihak ketiga. Putusan MA No. 2657 K/Pdt/2011,

---

<sup>109</sup> Jurnal Hukum IUS, Vol. 5 No. 2 (2017), "Evaluasi Sertipikat Ganda dalam Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia".

misalnya, menyatakan bahwa meskipun sertipikat telah terdaftar, apabila diperoleh melalui proses yang tidak sah atau tidak cermat, maka sertipikat tersebut dapat dibatalkan demi hukum. Lebih lanjut, tindakan administrasi yang dilakukan tanpa prinsip kehati-hatian merupakan bentuk maladministrasi yang melanggar asas perlindungan terhadap hak yang telah ada sebelumnya.<sup>110</sup> Dalam hukum administrasi negara, keputusan pejabat yang bertentangan dengan hukum atau menyimpang dari prosedur yang ditentukan dapat dinyatakan batal atau tidak sah apabila diuji secara hukum di pengadilan. Oleh karena itu, penyelesaian terhadap tumpang tindih sertipikat harus melalui mekanisme hukum, baik secara litigasi maupun administrasi pertanahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks pertanggungjawaban administratif, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 memberikan ruang bagi koreksi atau pembatalan sertipikat yang terbit tidak sesuai dengan prosedur melalui mekanisme penanganan kasus pertanahan. Di samping itu, perlindungan hukum terhadap pemegang hak yang beritikad baik menjadi prinsip utama dalam menentukan keabsahan hak atas tanah, sebagaimana tercermin dalam sejumlah yurisprudensi. Itikad baik ini meliputi tindakan aktif pemilik untuk mengecek status tanah di kantor pertanahan, memastikan tidak ada sengketa, serta memastikan penjual benar-benar pihak yang berhak. Jika pemegang sertipikat tidak melakukan hal tersebut, maka ia dianggap lalai dan dapat dikalahkan oleh pihak

---

<sup>110</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hlm. 101.

yang lebih berhak.<sup>111</sup> Selain itu, penguasaan fisik secara terus menerus yang dilakukan secara terbuka dan tanpa gangguan oleh pihak lain, juga menjadi dasar pertimbangan penting dalam pembuktian kepemilikan. Maka, dalam kasus sertipikat tumpang tindih, pendekatan yuridis harus dibarengi dengan pendekatan empiris dan sosiologis, termasuk keterlibatan masyarakat sekitar dan tokoh lokal yang mengetahui riwayat tanah tersebut.

Sertipikat hak atas tanah pada dasarnya adalah hasil dari pendaftaran tanah, bukan syarat mutlak kepemilikan. Maka dari itu, walaupun seseorang telah memegang sertipikat, tetapi jika terbukti bahwa tanah tersebut diperoleh dengan cara melanggar hukum, seperti pemalsuan dokumen, manipulasi batas tanah, atau pengakuan palsu atas kepemilikan, maka sertipikat tersebut batal demi hukum.<sup>112</sup> Pemegang sertipikat yang terbukti melakukan penyerobotan tanah atau menggunakan dokumen palsu dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan ketentuan KUHP dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP Nasional. Untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah perlu melakukan digitalisasi sistem informasi pertanahan secara komprehensif, memperkuat basis data, serta meningkatkan profesionalitas aparat pertanahan di lapangan. Dalam jangka panjang, pembaruan sistem pendaftaran tanah yang transparan dan terintegrasi menjadi kunci utama dalam mencegah terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah di masa mendatang.<sup>113</sup> Keabsahan sertipikat tidak semata-mata

---

<sup>111</sup> T. Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 194.

<sup>112</sup> Andi Hamzah, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 146.

<sup>113</sup> Jurnal Hukum IUS, Vol. 5 No. 2 (2017), "Evaluasi Sertipikat Ganda dalam Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia".

ditentukan oleh bentuk fisik atau keberadaan nama dalam data BPN, tetapi lebih pada validitas proses dan legalitas substansial hak yang melekat di dalamnya.

Lebih jauh, keabsahan sertipikat dalam konteks tumpang tindih juga sangat terkait dengan prinsip "*prior tempore potior jure*" atau siapa yang lebih dahulu memperoleh hak secara sah, dia yang diutamakan. Namun prinsip ini hanya berlaku jika semua pihak bertindak dalam itikad baik dan mengikuti prosedur hukum yang benar.<sup>114</sup> Dalam banyak kasus, sertipikat yang lebih lama justru dibatalkan karena proses perolehannya tidak dilandasi dokumen yang sah atau bahkan dilakukan dengan cara melanggar hukum. Dalam hal ini, hukum pertanahan modern tidak lagi mengandalkan asas formalitas semata, tetapi mengutamakan asas keadilan dan perlindungan terhadap pemilik hak yang sah. Sengketa yang berkaitan dengan sertipikat ganda sering kali bermula dari tidak terintegrasinya sistem data pertanahan yang menyebabkan kesalahan input lokasi tanah atau duplikasi peta bidang tanah.<sup>115</sup> Selain itu, lemahnya pengawasan internal dalam proses pendaftaran tanah di beberapa kantor pertanahan daerah juga menjadi faktor penyebab terjadinya tumpang tindih sertipikat.

Banyak kasus tumpang tindih ditemukan pada tanah yang belum terpetakan dengan baik atau masuk dalam kawasan peralihan fungsi, seperti dari pertanian ke pemukiman, yang tidak disertai pembaruan data spasial oleh pemerintah. Akibatnya, sistem pertanahan nasional tidak mampu membedakan batas-batas

---

<sup>114</sup> R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 95.

<sup>115</sup> Jurnal Hukum dan Kenotariatan, Vol. 6 No. 1, 2020, "Kajian Yuridis Terhadap Sertifikat Ganda Dalam Sistem Pendaftaran Tanah."

bidang tanah secara akurat, lalu memproses sertipikat berdasarkan pengajuan baru tanpa pengecekan lapangan yang memadai.<sup>116</sup> Dalam hal ini, keabsahan formal dari sertipikat tetap bisa dipertahankan dengan pembuktian bahwa terdapat kekeliruan atau kelalaian administratif. Mahkamah Agung dalam putusan-putusan kasasinya secara konsisten menyatakan bahwa data yuridis dan fisik tanah merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan dalam proses pendaftaran hak atas tanah. Jika ada kekeliruan dalam satu unsur, misalnya batas fisik tidak sesuai dengan peta bidang, maka sertipikat yang diterbitkan atas dasar itu dianggap tidak memenuhi asas legalitas.

Pemegang sertipikat yang merasa dirugikan akibat terbitnya sertipikat atas bidang tanah yang sama dapat menempuh dua jalur penyelesaian, yakni jalur administratif melalui Kantor Pertanahan dan jalur peradilan melalui gugatan perdata. Pada jalur administratif, pemilik sertipikat dapat mengajukan keberatan ke BPN dan meminta dilakukan verifikasi ulang terhadap peta bidang, data subjek dan objek, serta riwayat peralihan hak. Namun apabila hasil verifikasi tetap tidak memberikan penyelesaian yang adil, maka pihak yang merasa haknya dilanggar dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri untuk menuntut pembatalan sertipikat yang cacat hukum. Dalam praktiknya, gugatan pembatalan sering didasarkan pada Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum, yakni

---

<sup>116</sup> Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Vol. 3 No. 2 (2019), "Pemetaan Bidang Tanah dan Pencegahan Tumpang Tindih Sertifikat."

ketika penerbitan sertipikat dilakukan tanpa dasar hukum yang sah dan merugikan pihak lain.

Keabsahan sertipikat dalam sengketa tanah tidak bisa dilepaskan dari *prinsip due process of law* yang menuntut agar segala tindakan administratif dilakukan secara transparan, akuntabel, dan terbuka terhadap koreksi. Dalam sengketa tumpang tindih, pengadilan juga akan mempertimbangkan siapa yang terlebih dahulu menguasai tanah secara fisik, melakukan perawatan atau pemanfaatan, serta mendapatkan pengakuan dari masyarakat sekitar. Aspek sosial ini, meskipun tidak selalu tercantum dalam dokumen resmi, sering kali menjadi bukti kuat atas penguasaan nyata.<sup>117</sup> Maka proses pembuktian dalam kasus ini menjadi sangat kompleks karena tidak hanya bergantung pada surat-surat formal tetapi juga fakta lapangan dan pernyataan para saksi. Dalam sejumlah kasus, sertipikat baru yang diterbitkan berdasarkan laporan pihak ketiga tanpa klarifikasi dengan pemilik lama menjadi penyebab utama sengketa, sehingga diperlukan sistem konfirmasi berlapis sebelum sertipikat terbit secara definitif.<sup>118</sup>

Terkait tanggung jawab hukum, Kantor Pertanahan sebagai lembaga yang menerbitkan sertipikat dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti telah lalai dalam memverifikasi data permohonan. Tanggung jawab ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dapat merembet ke ranah perdata dan bahkan pidana apabila ditemukan adanya unsur kesengajaan atau kerja sama dengan pihak

---

<sup>117</sup> Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, hlm. 230.

<sup>118</sup> T. Sutedi, *Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya*, hlm. 144.

luar untuk menerbitkan sertipikat ganda. Komitmen pemerintah dalam menegakkan hukum agraria akan sangat ditentukan oleh keberanian institusi untuk melakukan evaluasi internal dan memperbaiki prosedur kerja yang rentan terhadap praktik manipulatif. Dalam hal ini, peran pejabat pembuat akta tanah (PPAT) juga sangat penting untuk memastikan bahwa dokumen peralihan hak tidak memiliki konflik kepemilikan atau sengketa sebelumnya. PPAT wajib memastikan bahwa tanah yang akan diperjualbelikan atau dialihkan sudah bebas dari masalah hukum dan bukan merupakan objek sengketa, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012.

Kesimpulannya, keabsahan sertipikat hak atas tanah yang mengalami tumpang tindih harus dianalisis secara mendalam dari aspek formil dan materil dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip hukum agraria, hukum administrasi, serta keadilan substantif. Sertipikat yang hanya sah secara administratif tetapi cacat substansi atau diperoleh dengan cara yang tidak wajar tetap dapat dibatalkan. Perlindungan terhadap pemegang hak yang beritikad baik serta penerapan sistem informasi pertanahan yang terintegrasi dan akurat akan menjadi solusi jangka panjang untuk mencegah kasus tumpang tindih di masa mendatang. Penguatan kapasitas SDM pertanahan, digitalisasi peta bidang, dan keterlibatan masyarakat dalam proses verifikasi menjadi syarat mutlak bagi terciptanya sistem pertanahan yang adil dan terpercaya. Setiap tindakan administratif dalam pendaftaran tanah harus dipandang sebagai keputusan hukum yang berdampak langsung terhadap

kepastian hak, dan oleh karena itu harus tunduk pada prinsip legalitas, akuntabilitas, dan keadilan.<sup>119</sup>

Salah satu penyebab utama tumpang tindih sertipikat adalah ketidakterpaduan antara sistem informasi geospasial dan data administrasi pertanahan. Banyak bidang tanah yang belum terpetakan secara digital dalam peta dasar kadaster, menyebabkan satu bidang fisik bisa diakui oleh lebih dari satu subjek hukum melalui sertipikat berbeda. Ketika pengukuran dilakukan secara manual atau hanya berdasarkan keterangan sepihak dari pemohon, validitas koordinat dan batas-batas fisik menjadi lemah. Hal ini membuka celah terjadinya klaim ganda atas objek tanah yang sama. Selain itu, kelemahan koordinasi antara pemerintah daerah, perangkat desa, dan kantor pertanahan juga berkontribusi terhadap penerbitan sertipikat yang tumpang tindih, terutama dalam penguasaan tanah bekas adat atau tanah negara yang belum didaftarkan.<sup>120</sup>

Kondisi tersebut semakin parah jika pihak-pihak yang berkepentingan memanfaatkan celah administratif untuk memperoleh sertipikat tanpa melalui klarifikasi menyeluruh, terutama pada kasus tanah sengketa, warisan belum terbagi, atau tanah yang tidak tercatat secara resmi. Penelusuran keabsahan sertipikat dalam kondisi seperti ini memerlukan pendekatan yuridis yang komprehensif serta analisis terhadap keberadaan fakta penguasaan fisik oleh pihak yang bersangkutan. Selain itu, praktik mafia tanah yang berkolaborasi dengan oknum aparat juga telah

---

<sup>119</sup> Jurnal Hukum IUS, Vol. 7 No. 1 (2019), “Urgensi Integrasi Data Pertanahan dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia”.

<sup>120</sup> T. Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, hlm. 201.

ditemukan sebagai penyebab dari tumpang tindih sertipikat dalam beberapa kasus yang mencuat di tingkat nasional. Hal ini memperkuat urgensi pengawasan internal yang ketat di lingkungan ATR/BPN serta perlunya sistem transparan dalam proses pendaftaran tanah.

Dalam konteks pembuktian di pengadilan, hakim akan melihat tidak hanya sertipikat sebagai dokumen, melainkan seluruh rangkaian perbuatan hukum yang mendasari penerbitannya. Jika terdapat bukti bahwa salah satu sertipikat didasarkan pada peralihan hak yang tidak sah, seperti penjualan oleh pihak yang bukan pemilik atau pemalsuan akta, maka keabsahan sertipikat tersebut dapat dibatalkan. Putusan-putusan pengadilan seperti MA No. 602 K/Pdt/2011 telah menjadi preseden penting yang menekankan bahwa keabsahan sertipikat tidak berdiri sendiri, tetapi sangat bergantung pada legitimasi hak awal dan proses peralihannya. Sertipikat hanya menjadi cerminan atas data yang tercatat; ia bukanlah hak itu sendiri.

Ketika dua sertipikat diterbitkan atas objek tanah yang sama, dan keduanya tampak memenuhi unsur formil, maka yang menjadi titik berat penilaian adalah aspek materil dan penguasaan yang sah atas tanah tersebut. Jika salah satu pihak dapat membuktikan telah menguasai tanah secara terbuka, terus-menerus, dan tanpa gangguan selama kurun waktu tertentu, maka hal tersebut dapat menjadi bukti tambahan terhadap kebenaran haknya. Hal ini sejalan dengan asas "*actori incumbit probatio*", di mana beban pembuktian berada pada pihak yang mendalilkan hak.<sup>121</sup> Dalam banyak kasus, pihak yang kalah dalam sengketa tumpang tindih adalah yang

---

<sup>121</sup> Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, hlm. 178.

tidak mampu membuktikan penguasaan nyata maupun proses perolehan yang sah meski memegang sertipikat resmi.

Selain peran pengadilan, *Ombudsman Republik Indonesia* juga kerap menerima pengaduan terkait maladministrasi dalam penerbitan sertipikat ganda. Dalam laporan tahunan *Ombudsman*, ditemukan bahwa kasus tumpang tindih sering melibatkan ketidaktepatan petugas dalam melakukan pengukuran ulang tanah, serta tidak dilakukan verifikasi silang terhadap peta kerja yang sudah ada. Hal ini mencerminkan bahwa masalah keabsahan sertipikat tidak bisa dilepaskan dari tanggung jawab sistemik. Keabsahan tidak hanya dinilai berdasarkan output berupa dokumen sertipikat, tetapi juga melalui penilaian terhadap tata kelola pendaftaran tanah secara menyeluruh. Dengan kata lain, keabsahan sertipikat erat kaitannya dengan kinerja kelembagaan, integritas aparat, serta efektivitas pengawasan internal.

Ke depan, langkah-langkah pembenahan sistem pertanahan perlu melibatkan sinergi antara digitalisasi peta bidang, keterlibatan masyarakat dalam proses klarifikasi, serta peningkatan kapasitas aparat BPN dan PPAT dalam memahami dinamika hukum agraria. Pemanfaatan sistem teknologi seperti blockchain untuk mencatat setiap transaksi tanah secara transparan dan tak bisa dimanipulasi menjadi salah satu opsi yang dapat dikaji lebih lanjut. Sementara itu, dalam jangka pendek, penguatan regulasi internal BPN dalam menerbitkan sertipikat baru atas bidang yang sudah terdaftar perlu dipertegas, misalnya dengan kewajiban pengumuman terbuka di masyarakat sebelum sertipikat diterbitkan.

Upaya pencegahan menjadi lebih penting daripada upaya korektif, karena sengketa akibat sertipikat tumpang tindih tidak hanya merugikan pemilik hak, tetapi juga menurunkan kredibilitas hukum pertanahan secara nasional.

Penilaian akhir terhadap keabsahan sertipikat dalam sengketa tumpang tindih tidak boleh lepas dari pendekatan keadilan substantif. Sertipikat hanyalah salah satu bentuk administrasi negara untuk menjamin kepemilikan, namun jika keberadaannya justru menimbulkan kerugian bagi pihak yang berhak, maka dokumen tersebut harus ditinjau ulang dari segi hukum. Dalam kondisi demikian, peran hakim menjadi sangat penting dalam menyeimbangkan antara legalitas formal dan fakta material, antara prosedur administratif dan perlindungan hak yang telah ada sebelumnya. Membangun sistem pertanahan yang adil dan terpercaya tidak bisa dilakukan secara parsial, tetapi membutuhkan komitmen menyeluruh dari semua pihak yang terlibat, baik di sektor pemerintahan, masyarakat, maupun lembaga yudikatif.

Penting juga untuk menekankan bahwa aspek edukasi publik mengenai pentingnya pengecekan status tanah sebelum melakukan transaksi menjadi salah satu unsur penentu dalam mencegah terjadinya sengketa akibat tumpang tindih sertipikat. Banyak kasus terjadi karena masyarakat tidak memahami bahwa tidak semua tanah yang tampak tidak bersertipikat secara fisik berarti belum terdaftar secara administratif.<sup>122</sup> Di beberapa wilayah, masyarakat mengandalkan keterangan

---

<sup>122</sup> Prasetyo, "Peran Notaris dan PPAT dalam Pencegahan Sengketa Tanah," *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 11 No. 1 (2023).

perangkat desa atau bukti jual beli bawah tangan tanpa memastikan keberadaan data di kantor pertanahan, yang kemudian dimanfaatkan oleh pihak tidak bertanggung jawab untuk mengklaim dan memohon penerbitan sertipikat baru atas tanah tersebut. Kealpaan dalam memastikan legalitas objek tanah sebelum proses jual beli atau pewarisan menjadi celah besar bagi sengketa dan klaim ganda di kemudian hari. Maka, keabsahan sertipikat tidak hanya menjadi tanggung jawab BPN atau PPAT sebagai otoritas formal, tetapi juga menjadi tanggung jawab kolektif masyarakat sebagai pemegang hak yang wajib aktif menjaga dan menelusuri legalitas hak-hak agrariannya.

Selain itu, dalam kerangka reformasi agraria, keberadaan sengketa sertipikat yang tumpang tindih menunjukkan bahwa sistem penguasaan dan distribusi tanah belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan prinsip keadilan sosial dan kepastian hukum. Reforma agraria bukan hanya tentang redistribusi tanah, tetapi juga mengenai penataan kembali sistem administrasi pertanahan agar mampu menjamin bahwa setiap warga negara yang memegang hak atas tanah memiliki perlindungan yang pasti terhadap gangguan atau klaim dari pihak lain. Maka tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa setiap sengketa sertipikat tumpang tindih mencerminkan adanya kelemahan negara dalam menjalankan mandatnya untuk menjamin hak-hak konstitusional warga negara atas tanah sebagai sumber kehidupan. Dalam kerangka ini, pembatalan sertipikat yang cacat hukum seharusnya tidak hanya menjadi sanksi administratif, melainkan menjadi refleksi perbaikan sistemik yang mendorong reformasi kebijakan agraria secara lebih menyeluruh.

Terakhir, keabsahan sertipikat tanah yang tumpang tindih tidak dapat disederhanakan sebagai sekadar permasalahan teknis, melainkan merupakan simpul dari persoalan hukum, administrasi, sosial, dan politik yang harus diselesaikan secara lintas sektoral dan berkeadilan. Dokumen sertipikat memang merupakan alat bukti paling kuat dalam hukum tanah Indonesia, namun apabila penerbitannya bertentangan dengan asas kejujuran, kebenaran materiil, dan tidak memperhatikan hak-hak yang lebih dahulu ada, maka keberadaannya tidak dapat dipertahankan secara sah di hadapan hukum.<sup>123</sup> Upaya menciptakan keabsahan sertipikat yang benar-benar dapat menjamin kepastian hukum tidak hanya terletak pada penguatan regulasi, tetapi juga pada transformasi budaya hukum dalam tubuh birokrasi pertanahan, peningkatan partisipasi masyarakat, dan penguatan lembaga peradilan yang mampu mengedepankan keadilan substansial dalam setiap putusannya. Dengan demikian, pencegahan dan penyelesaian terhadap sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih harus terus menjadi prioritas utama dalam penataan sistem pertanahan nasional.

### **3.2 Upaya Hukum terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah yang Tumpang Tindih.**

#### **3.2.1 Bagi Pemegang Sertipikat**

Pemegang sertipikat hak atas tanah yang menghadapi permasalahan tumpang tindih dengan sertipikat lain berada dalam posisi yang sangat rentan secara hukum maupun ekonomis, sebab sertipikat yang semestinya menjadi alat bukti

---

<sup>123</sup> Prasetyo, "Peran Notaris dan PPAT dalam Pencegahan Sengketa Tanah," *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 11 No. 1 (2023).

otentik atas kepemilikan justru menjadi sumber sengketa yang mengancam haknya. Dalam konteks ini, langkah awal yang dapat ditempuh adalah melakukan pengecekan terhadap keabsahan dan riwayat pendaftaran sertipikat di kantor pertanahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Jika ditemukan indikasi bahwa terdapat dua sertipikat atas bidang tanah yang sama, pemegang sertipikat yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan secara administratif kepada Kantor Pertanahan dan meminta klarifikasi melalui prosedur pengaduan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Apabila tidak tercapai penyelesaian melalui mekanisme tersebut, maka pemegang sertipikat memiliki hak untuk menempuh jalur hukum melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atas tindakan administrasi BPN yang dinilai merugikan dan melanggar prosedur hukum. Gugatan ini harus didukung dengan bukti-bukti seperti data fisik bidang tanah, peta bidang, buku tanah, surat ukur, serta kronologi penerbitan sertipikat yang disengketakan, agar dapat dibuktikan bahwa penerbitan sertipikat lain telah melanggar asas tertib administrasi pertanahan. Dengan demikian, upaya hukum yang ditempuh oleh pemegang sertipikat bukan semata untuk mempertahankan haknya, tetapi juga sebagai bentuk perlawanan terhadap praktik administrasi yang tidak akuntabel dalam sistem pertanahan di Indonesia.

Setelah melalui tahap pengaduan administratif ke kantor pertanahan, pemegang sertipikat yang merasa dirugikan juga dapat memanfaatkan mediasi sebagai bentuk penyelesaian sengketa non-litigasi. Mediasi ini difasilitasi oleh Kantor Pertanahan yang menghadirkan para pihak terkait untuk mengurai permasalahan dan mencari titik temu secara musyawarah. Mekanisme ini diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang memberikan ruang dialog agar para pihak tidak langsung menempuh jalur peradilan yang lebih formal dan memakan waktu panjang.

Namun dalam praktiknya, mediasi kerap tidak menghasilkan kesepakatan final karena masing-masing pihak berpegang pada sertipikat yang dimiliki. Dalam kondisi seperti itu, pemegang sertipikat yang merasa tanahnya dikuasai pihak lain berdasarkan sertipikat berbeda perlu melanjutkan dengan pengajuan gugatan perdata ke pengadilan negeri berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum. Gugatan ini tidak hanya bertujuan menuntut pembatalan sertipikat lain yang menimbulkan kerugian, tetapi juga menuntut pengembalian penguasaan tanah dan ganti kerugian atas kerugian materiel maupun immateriel yang ditimbulkan.<sup>124</sup>

Penting untuk digarisbawahi bahwa sertipikat tanah tidak serta-merta menjadi bukti mutlak kepemilikan tanah jika ternyata proses penerbitannya cacat prosedural. Dalam putusan Mahkamah Agung No. 3029 K/Pdt/2016, misalnya,

---

<sup>124</sup> A. Rahman Syarifuddin, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 122.

majelis hakim menyatakan bahwa sertipikat yang diterbitkan di atas tanah milik orang lain tidak memiliki kekuatan hukum, sekalipun telah melalui proses pendaftaran tanah secara formal. Artinya, pemegang sertipikat wajib membuktikan riwayat dan dasar penguasaannya yang sah, termasuk melalui bukti jual beli, waris, hibah, atau hak penguasaan lainnya.

Selain gugatan perdata, upaya hukum lainnya yang bisa ditempuh adalah permohonan pembatalan sertipikat kepada Menteri ATR/Kepala BPN berdasarkan asas *discretionary power administratif*. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 110 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang memungkinkan Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri untuk membatalkan sertipikat yang diterbitkan dengan cacat administrasi atau akibat kesalahan pejabat pendaftaran tanah. Meskipun bersifat administratif, pembatalan ini berdampak hukum langsung terhadap sertipikat yang dianggap tidak sah.

Pemegang sertipikat yang menjadi korban tumpang tindih juga memiliki hak untuk melaporkan dugaan tindak pidana pemalsuan surat atau penyalahgunaan wewenang kepada pihak kepolisian. Dalam hal ditemukan unsur kesengajaan dalam proses penerbitan sertipikat ganda, misalnya dengan memalsukan data fisik atau yuridis, maka pelaku dapat dijerat dengan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat serta Pasal 421 KUHP tentang penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan KUHP*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 178.

Langkah ini sekaligus menunjukkan bahwa upaya hukum tidak hanya terbatas pada ranah keperdataan dan administrasi, melainkan juga dapat melibatkan aspek pidana.

Pada kondisi di mana tanah yang disengketakan telah dijual kepada pihak ketiga yang beritikad baik, pemegang sertipikat asli yang merasa dirugikan perlu lebih berhati-hati dalam memilih jalur hukum. Mahkamah Agung dalam beberapa putusan seperti Putusan MA No. 1797 K/Pdt/2013 menegaskan perlindungan terhadap pembeli beritikad baik yang membeli tanah berdasarkan sertipikat yang sah secara formil. Hal ini memperlihatkan dilema yuridis yang dihadapi oleh pemilik tanah asli karena kealpaan sistem administrasi pertanahan.

Situasi ini mendorong pentingnya pendalaman terhadap *asas rechtsverwerking* (penghapusan hak karena kelalaian menuntut) yang mulai mendapat pengakuan dalam praktik peradilan Indonesia. Pemegang sertipikat yang lalai menjaga atau menggunakan haknya dalam waktu lama berpotensi dianggap telah melepaskan haknya jika tidak segera menempuh upaya hukum. Hal ini terutama relevan jika pihak lain telah menguasai dan memanfaatkan tanah secara nyata dan terus-menerus dalam jangka panjang.<sup>126</sup>

Langkah lain yang dapat ditempuh pemegang sertipikat adalah permohonan peninjauan kembali (PK) jika sebelumnya telah ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap namun ditemukan novum atau bukti baru. PK memberikan peluang untuk mengoreksi kekeliruan atau ketidakadilan dalam

---

<sup>126</sup> Muhammad Arifin, "Rechtsverwerking dalam Sengketa Pertanahan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49 No. 1, 2021.

putusan sebelumnya, dan sangat relevan dalam kasus tumpang tindih tanah yang seringkali rumit dan tidak terungkap seluruhnya dalam tahap peradilan awal.<sup>127</sup>

Pemegang sertipikat juga memiliki opsi untuk mengajukan permohonan ke *Komisi Ombudsman Republik Indonesia* apabila terdapat dugaan maladministrasi dalam pelayanan pertanahan. Laporan ke *Ombudsman* dapat mendorong evaluasi terhadap kebijakan dan tindakan pejabat BPN dalam penerbitan sertipikat, sekaligus menjadi alat tekanan moral dan sosial terhadap penyelesaian kasus secara adil.<sup>128</sup> Mekanisme ini menjadi pelengkap upaya hukum yang berbasis kontrol eksternal non-yudisial.

Dengan beragamnya bentuk upaya hukum yang tersedia, pemegang sertipikat harus mampu memilih strategi hukum yang paling tepat dan efisien berdasarkan kondisi faktual dan yuridis yang dihadapi. Pemilihan strategi ini sangat tergantung pada kekuatan alat bukti, posisi penguasaan fisik tanah, serta kondisi pihak lawan dalam sengketa. Pendekatan yang komprehensif antara litigasi dan non-litigasi menjadi kunci dalam memperjuangkan hak atas tanah yang sah. Pemegang sertipikat yang telah menempuh jalur hukum dan memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) memiliki hak untuk meminta eksekusi terhadap objek sengketa. Proses eksekusi dilakukan melalui pengadilan negeri yang memutus perkara, dengan permohonan eksekusi yang diajukan oleh pihak yang menang. Namun, pelaksanaan eksekusi seringkali menghadapi

---

<sup>127</sup> A. Mukti Arto, *Prinsip-Prinsip dan Praktik Peradilan*, (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm. 95.

<sup>128</sup> Rahayu Wulandari, "Peran Ombudsman dalam Pengawasan Layanan Publik Agraria," *Jurnal Transformasi Hukum*, Vol. 6 No. 2, 2022.

hambatan, terutama jika pihak yang kalah menolak untuk menyerahkan tanah secara sukarela. Dalam banyak kasus, eksekusi bahkan membutuhkan bantuan aparat keamanan agar berjalan tertib dan efektif.<sup>129</sup>

Kendala dalam pelaksanaan eksekusi menunjukkan bahwa putusan pengadilan tidak selalu dapat segera menjamin pemulihan hak atas tanah. Terkadang diperlukan upaya ekstra, termasuk pendekatan persuasif atau pelaporan ke instansi terkait agar keputusan hukum benar-benar terlaksana. Dalam hal ini, keberanian pemegang sertipikat untuk memperjuangkan haknya hingga tuntas merupakan bentuk nyata dari perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah yang sah.<sup>130</sup>

Bila objek tanah yang bersertipikat tumpang tindih merupakan bagian dari proyek strategis nasional, pemegang sertipikat dapat mengajukan permohonan khusus kepada Kementerian ATR/BPN untuk dilibatkan dalam penyelesaian sengketa secara komprehensif. Dalam beberapa kasus, tanah-tanah yang terkena proyek publik seperti jalan tol, pelabuhan, atau kawasan industri sering mengalami konflik tumpang tindih akibat ketidaksesuaian antara data yuridis dan fisik yang belum diperbarui di sistem pertanahan nasional.<sup>131</sup> Kasus-kasus tumpang tindih juga dapat berdampak besar terhadap nilai ekonomi tanah. Ketika sebuah tanah tercatat memiliki dua atau lebih sertipikat, nilai jual tanah tersebut menurun secara

---

<sup>129</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2019), hlm. 221.

<sup>130</sup> Junaedi, "Implementasi Eksekusi Putusan Pengadilan dalam Sengketa Agraria," *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 10 No. 2, 2022.

<sup>131</sup> Ahmad Rifai, *Sengketa Tanah Proyek Strategis Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 78.

signifikan di mata investor maupun calon pembeli. Hal ini disebabkan karena tanah yang bersengketa dianggap sebagai objek dengan risiko tinggi, yang pada akhirnya menghambat pemegang sertipikat dalam menjual atau menjadikan tanah sebagai jaminan di lembaga pembiayaan.<sup>132</sup>

Di sisi lain, pemegang sertipikat yang mengalami kerugian akibat penerbitan sertipikat lain secara tidak sah dapat menuntut ganti kerugian kepada negara, dalam hal ini Kementerian ATR/BPN, atas dasar *onrechtmatige overheidsdaad* atau perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Prinsip ini merujuk pada Pasal 1365 KUHPerdota dan telah ditegaskan dalam berbagai putusan Mahkamah Agung, di mana pejabat yang lalai atau bertindak melampaui wewenang dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum. Tuntutan ganti rugi terhadap negara dapat dilakukan melalui mekanisme gugatan perdata di pengadilan negeri atau melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha (jika ada indikasi kartel dalam penguasaan lahan). Gugatan semacam ini memerlukan pembuktian bahwa kerugian yang diderita pemegang sertipikat adalah akibat langsung dari tindakan atau kelalaian aparat pertanahan yang melakukan kesalahan administratif.<sup>133</sup>

Sebagai bagian dari langkah preventif, pemegang sertipikat juga disarankan untuk secara berkala melakukan pengecekan ulang ke Kantor Pertanahan terhadap status peta bidang, riwayat kepemilikan, dan perkembangan hak atas tanah miliknya. Sistem Pendaftaran Tanah secara Elektronik (SPT Elektronik) yang saat

---

<sup>132</sup> Firman Rachman, "Dampak Sengketa Tanah Terhadap Nilai Ekonomi Aset," *Jurnal Ekonomi dan Hukum Pertanahan*, Vol. 5 No. 1, 2021.

<sup>133</sup> Yusriadi, "Tanggung Gugat Negara dalam Kasus Sertipikat Ganda," *Jurnal Hukum Kenotariatan Indonesia*, Vol. 3 No. 2, 2020.

ini mulai diterapkan di berbagai daerah dapat memudahkan pemilik tanah dalam memonitor status hukum tanahnya tanpa harus datang langsung ke kantor pertanahan.<sup>134</sup> Pemegang sertipikat yang proaktif melakukan kontrol terhadap status tanahnya turut mendorong peningkatan transparansi dan akuntabilitas sistem pertanahan nasional. Dengan demikian, kesadaran hukum masyarakat juga terbangun, dan peluang terjadinya konflik tumpang tindih akibat manipulasi data pertanahan dapat ditekan seminimal mungkin.

Secara teoritis, sengketa sertipikat ganda mencerminkan kegagalan prinsip kepastian hukum dalam hukum agraria. Menurut *Gustav Radbruch*, hukum harus memiliki unsur kepastian (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigheit*), dan kemanfaatan (*zweckmässigkeit*). Ketika negara gagal menjamin bahwa satu bidang tanah hanya memiliki satu pemegang hak, maka negara telah gagal memberikan perlindungan hukum terhadap warga negaranya.<sup>135</sup> Berpijak dari prinsip tersebut, perlindungan terhadap pemegang sertipikat harus menjadi prioritas dalam reformasi sistem pertanahan nasional. Selain upaya hukum yang bersifat kuratif, negara juga perlu memperkuat pengawasan internal di lingkungan ATR/BPN, serta meningkatkan akurasi data fisik dan yuridis melalui integrasi sistem informasi pertanahan dan pemetaan digital. Tindakan ini diperlukan untuk menutup celah terjadinya tumpang tindih yang merugikan pemegang hak tanah yang sah.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Muhammad Erwin, "Pendaftaran Tanah Secara Elektronik dan Tantangan Implementasinya," *Jurnal Hukum dan Teknologi*, Vol. 6 No. 1, 2022.

<sup>135</sup> Gustav Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, (1932), diterjemahkan dalam *Philosophy of Law*.

<sup>136</sup> Dwi Rahayu, "Evaluasi Integrasi Data Pertanahan di Indonesia," *Jurnal Reformasi Agraria*, Vol. 7 No. 3, 2023.

Dalam beberapa kasus, sertipikat yang tumpang tindih telah menimbulkan dampak psikologis dan sosial yang signifikan bagi pemilik tanah. Ketidakpastian hukum atas hak milik tanah menciptakan kekhawatiran akan penggusuran, kehilangan tempat tinggal, dan stigma sosial yang dapat mempengaruhi kualitas hidup keluarga pemegang sertipikat tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa aspek non-hukum juga perlu menjadi pertimbangan dalam penyelesaian konflik pertanahan, agar pendekatan yang digunakan tidak hanya normatif, tetapi juga humanis dan berkeadilan sosial. Pemegang sertipikat yang menghadapi konflik berlarut-larut juga dapat mengajukan permohonan kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), jika dalam proses mempertahankan haknya terdapat ancaman, tekanan, atau kekerasan dari pihak yang berkepentingan. Permohonan ini relevan terutama dalam konflik agraria yang melibatkan kelompok atau korporasi besar, di mana ketimpangan kekuasaan menjadi nyata.<sup>137</sup> Perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat dalam hal ini tidak hanya dilihat sebagai pelaksanaan hak keperdataan, tetapi juga sebagai perlindungan hak asasi manusia.

Dari perspektif yurisprudensi, Mahkamah Agung telah memberikan arah bahwa dalam kasus tumpang tindih, keabsahan suatu sertipikat harus diuji dari aspek kronologis dan yuridisnya. Dalam Putusan MA No. 1938 K/Pdt/2015, majelis hakim menekankan bahwa sertipikat yang terbit lebih dahulu dan didukung oleh alas hak yang sah harus diutamakan pengakuannya. Pendekatan ini menekankan *prinsip first in time, first in right* yang mengedepankan ketertiban hukum dan

---

<sup>137</sup> Fatimah Zahra, "Perlindungan LPSK terhadap Korban Sengketa Pertanahan," *Jurnal Hukum dan HAM*, Vol. 5 No. 2, 2022.

mencegah dualisme hak. Kendati demikian, penerapan prinsip tersebut tidak bersifat mutlak. Apabila sertipikat yang lebih dahulu diterbitkan terbukti mengandung cacat administratif atau diterbitkan dengan cara yang melanggar hukum, maka sertipikat tersebut dapat dibatalkan demi hukum. Hal ini menunjukkan bahwa keabsahan bukan hanya persoalan waktu penerbitan, tetapi juga terkait dengan proses dan substansi hukum yang melandasi penerbitan hak atas tanah tersebut.<sup>138</sup>

Upaya pemegang sertipikat dalam memperjuangkan keabsahan hak atas tanahnya juga dapat diperkuat melalui pengajuan surat keberatan kepada pejabat pembuat akta tanah (PPAT) atau notaris yang turut menerbitkan akta yang menjadi dasar tumpang tindih. Dalam hal ditemukan kelalaian, ketidaktepatan, atau penyimpangan prosedural, maka pemegang sertipikat dapat meminta pertanggungjawaban secara profesional maupun perdata atas akta yang dikeluarkan.<sup>139</sup> Langkah ini turut mempertegas bahwa pertanggungjawaban dalam kasus pertanahan tidak hanya berada di ranah BPN, melainkan melibatkan semua pemangku kepentingan yang berperan dalam proses peralihan hak. Sejalan dengan prinsip kehati-hatian, pemegang sertipikat perlu meningkatkan kapasitas pemahaman hukumnya dalam penguasaan tanah. Hal ini mencakup pengenalan terhadap sistem pendaftaran tanah, struktur birokrasi pertanahan, serta pemahaman terhadap ketentuan hukum agraria yang berlaku. Pendidikan hukum non-formal melalui penyuluhan agraria, pelatihan masyarakat, atau pendampingan hukum

---

<sup>138</sup> Salim HS, *Hukum Agraria Teori dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 97.

<sup>139</sup> Ahmad Rifa'i, *Tanggung Jawab Notaris dan PPAT*, (Yogyakarta: LaksBang Press, 2020), hlm. 123.

berbasis komunitas menjadi upaya penting dalam membentuk masyarakat yang sadar hukum dan mampu mempertahankan haknya secara mandiri.<sup>140</sup>

Pada titik ini, peran lembaga bantuan hukum (LBH) dan organisasi masyarakat sipil menjadi sangat relevan untuk mendampingi pemegang sertipikat yang berada dalam posisi sosial ekonomi yang lemah. Melalui pendampingan ini, pemilik tanah dapat memperoleh akses ke keadilan dan tidak terjebak dalam praktik penyelesaian sengketa yang transaksional atau tidak adil. Keadilan substantif hanya dapat dicapai jika seluruh lapisan masyarakat memiliki posisi yang setara dalam memperjuangkan hak atas tanah. Penting pula untuk mencermati bahwa upaya hukum tidak selalu memberikan hasil yang instan. Proses penyelesaian konflik pertanahan, terutama yang menyangkut sertipikat ganda, memerlukan waktu, ketekunan, dan kesabaran. Kegigihan dalam mempertahankan hak sering menjadi satu-satunya cara untuk menembus kebuntuan birokrasi dan menghadapi praktik-praktik yang tidak transparan dalam sistem pertanahan. Dalam konteks ini, strategi hukum yang konsisten dan terstruktur akan memberikan hasil yang lebih kuat dibandingkan langkah yang reaktif dan tidak terarah.<sup>141</sup>

Dari seluruh uraian di atas, dapat dipahami bahwa pemegang sertipikat yang mengalami tumpang tindih hak atas tanah memiliki berbagai jalur upaya hukum yang tersedia, baik administratif, perdata, maupun pidana. Pemilihan jalur tersebut harus mempertimbangkan kekuatan alat bukti, posisi sosial hukum, dan

---

<sup>140</sup> Sutrisno, "Pendidikan Hukum Bagi Masyarakat Agraris," *Jurnal Transformasi Sosial*, Vol. 4 No. 2, 2020.

<sup>141</sup> Abdul Wahid, *Strategi Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Efektif*, (Bandung: Alumni, 2019), hlm. 88.

kemungkinan pemulihan hak secara efektif. Integrasi antara pendekatan hukum formal dengan mekanisme informal seperti mediasi, advokasi komunitas, dan pelaporan ke lembaga non-yudisial menjadi langkah strategis untuk mewujudkan perlindungan hak atas tanah yang berkeadilan. Dengan semakin kompleksnya persoalan pertanahan di Indonesia, pemegang sertipikat dituntut untuk menjadi subjek hukum yang aktif, sadar hak, dan berani menggunakan jalur hukum untuk mempertahankan kepemilikan yang sah. Sistem pertanahan nasional pun harus terus dibenahi agar tidak menciptakan ruang sengketa yang berulang. Hanya dengan reformasi menyeluruh pada tataran regulasi, sistem informasi, dan etika pelayanan publik, hak atas tanah dapat menjadi jaminan kepastian hukum, bukan sumber ketidakadilan bagi masyarakat.

### **3.2.2 Bagi Kantor Pertanahan/Negara**

Tumpang tindih sertipikat hak atas tanah merupakan bentuk permasalahan administratif yang menimbulkan akibat hukum serius, baik bagi pemegang hak maupun instansi yang menerbitkannya. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan sebagai lembaga teknis pertanahan di bawah Kementerian ATR/BPN, turut bertanggung jawab atas munculnya sertipikat ganda tersebut. Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh negara, khususnya Kantor Pertanahan, harus mengacu pada prinsip akuntabilitas, koreksi administratif, dan penyelesaian sengketa sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kantor Pertanahan memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan internal terhadap dokumen dan peta pendaftaran tanah apabila terjadi indikasi

tumpang tindih hak atas bidang tanah tertentu. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Upaya hukum administratif yang dapat ditempuh Kantor Pertanahan sebagai langkah korektif adalah melalui mekanisme pembatalan sertipikat berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan. Langkah ini bisa ditempuh setelah melalui proses klarifikasi dan mediasi antara para pihak terkait serta pemeriksaan dokumen secara menyeluruh.<sup>142</sup>

Dalam banyak kasus, tumpang tindih sertipikat muncul akibat kelalaian dalam pengecekan peta bidang tanah dan keterbatasan sistem informasi geografis (GIS) yang digunakan. Maka dari itu, Kantor Pertanahan juga dapat melakukan pembaruan sistem informasi sebagai bentuk preventif terhadap sengketa pertanahan di kemudian hari. Sesuai ketentuan Pasal 110 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021, dalam hal ditemukan adanya cacat administrasi, Kepala Kantor Pertanahan dapat mengusulkan pembatalan sertipikat kepada Menteri ATR/BPN. Ini merupakan upaya hukum administratif yang menjadi tanggung jawab internal lembaga negara.

Koreksi administratif juga dapat dilakukan melalui tim investigasi khusus yang dibentuk oleh Kantor Wilayah BPN setempat, yang bertugas untuk menyelidiki kronologi tumpang tindih serta menyarankan langkah hukum yang

---

<sup>142</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2022), hlm. 167.

harus ditempuh. Tim ini biasanya terdiri atas pejabat struktural dan teknis pertanahan.<sup>143</sup> Selain itu, Kantor Pertanahan wajib menjamin bahwa semua produk hukum pertanahan yang dikeluarkan telah melalui verifikasi kadastral dan pemeriksaan yuridis sesuai prinsip kehati-hatian (*due diligence*). Apabila terbukti terjadi kelalaian, tanggung jawab hukum dapat dikenakan terhadap pejabat penerbit. Upaya lain yang dapat ditempuh adalah memperkuat sistem pengawasan dan evaluasi berkala terhadap proses pelayanan pertanahan. Kantor Pertanahan harus membentuk mekanisme audit berkala guna menghindari terulangnya kasus tumpang tindih.<sup>144</sup>

Dalam pelaksanaan pengawasan tersebut, keterlibatan aparat pengawas internal pemerintah (APIP) menjadi penting. APIP dapat memberikan rekomendasi perbaikan administrasi bahkan penjatuhan sanksi disiplin kepada pejabat yang melakukan pelanggaran prosedur.<sup>145</sup> Jika penyelesaian administratif tidak dapat menyelesaikan sengketa, Kantor Pertanahan dapat terlibat sebagai pihak turut tergugat dalam proses peradilan tata usaha negara (PTUN), terutama ketika objek gugatan menyangkut pembatalan sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkannya. Sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 409 K/TUN/2019, negara melalui Kantor Pertanahan dianggap lalai dalam memastikan

---

<sup>143</sup> Bambang Waluyo, *Penanganan Kasus Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2021), hlm. 99.

<sup>144</sup> Sugianto, *Hukum Administrasi Negara dan Reformasi Birokrasi*, (Malang: Setara Press, 2020), hlm. 133.

<sup>145</sup> Budi Santoso, *Etika Pemerintahan dan Akuntabilitas Publik*, (Bandung: Refika Aditama, 2019), hlm. 102.

keakuratan data fisik dan yuridis sebelum menerbitkan sertipikat baru, sehingga tanggung jawab hukum melekat dalam konteks administratif dan moral.

Dalam konteks tanggung jawab negara, prinsip negara hukum mengharuskan pemerintah memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya, termasuk dengan cara memberikan ganti kerugian bila ditemukan adanya kesalahan administratif yang merugikan pihak tertentu. Kantor Pertanahan juga wajib menindaklanjuti laporan masyarakat terkait dugaan tumpang tindih sertipikat melalui kanal pengaduan resmi. Pelayanan pengaduan ini merupakan bagian dari prinsip good governance dalam pelayanan publik. Upaya mediasi sebagai bagian dari penyelesaian non-litigasi juga merupakan strategi yang sering dilakukan Kantor Pertanahan. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan berperan sebagai fasilitator antara pihak-pihak yang bersengketa dalam mencari solusi damai dan adil.<sup>146</sup> Namun, keberhasilan mediasi sangat tergantung pada itikad baik para pihak dan kelengkapan dokumen pendukung. Dalam beberapa kasus, jika mediasi gagal, maka penyelesaian melalui PTUN menjadi pilihan terakhir.<sup>147</sup>

Selain mediasi, Kantor Pertanahan juga dapat merekomendasikan para pihak untuk melakukan perbaikan batas bidang tanah dengan melibatkan juru ukur resmi agar titik koordinat masing-masing hak dapat dipastikan secara akurat. Terkait dengan akuntabilitas pejabat publik, Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa setiap pejabat

---

<sup>146</sup> Gunawan Widjaja, *Mediating Land Disputes in Indonesia*, Jurnal Hukum Kenotariatan, Vol. 7, No. 1, 2021.

<sup>147</sup> Ria Fitria, "Peran Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tanah," Jurnal Hukum PRIORIS Vol. 10 No. 3 (2020): 88.

pemerintahan yang bertindak melampaui kewenangan atau lalai dapat dikenakan sanksi administratif maupun tuntutan ganti kerugian. Kantor Pertanahan juga dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme gugatan perbuatan melawan hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara jika terbukti melakukan tindakan melawan hukum.<sup>148</sup>

Sebagai bentuk konkret tanggung jawab, negara juga dapat memberikan restitusi berupa ganti kerugian material kepada pemilik tanah yang dirugikan akibat tumpang tindih sertipikat, sepanjang dapat dibuktikan bahwa negara bersalah secara administratif. Dalam hal sertipikat yang sudah telanjur diterbitkan kepada dua pihak berbeda, Kantor Pertanahan perlu mengidentifikasi terlebih dahulu mana yang memenuhi syarat keabsahan lebih kuat berdasarkan urutan pendaftaran, data fisik, dan data yuridis.<sup>149</sup> Untuk itu, Kantor Pertanahan harus melakukan perbandingan antara data di buku tanah, surat ukur, serta dokumen pendukung seperti akta jual beli, hibah, atau putusan pengadilan yang menyertainya.

Keberadaan sistem digitalisasi dalam pertanahan (seperti Peta Bidang dan Sentuh Tanahku) perlu dimaksimalkan untuk meningkatkan transparansi dan menghindari duplikasi hak atas bidang tanah. Namun demikian, dalam praktiknya, transformasi digital tersebut belum sepenuhnya berjalan optimal di semua daerah, sehingga Kantor Pertanahan tetap harus mengandalkan pendekatan manual dalam

---

<sup>148</sup> Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 2022), hlm. 112.

<sup>149</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Pertanahan*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 276.

menyelesaikan konflik pertanahan.<sup>150</sup> Kendala yang dihadapi Kantor Pertanahan dalam menangani tumpang tindih biasanya berkaitan dengan lemahnya data riwayat tanah, keterbatasan SDM pengukur kadastral, serta intervensi pihak-pihak berkepentingan. Untuk mengatasi hambatan tersebut, pelatihan berkelanjutan terhadap petugas pertanahan dan penyempurnaan database pertanahan nasional menjadi bagian dari solusi jangka panjang yang perlu diimplementasikan oleh negara.

Kementerian ATR/BPN juga perlu melakukan kerja sama lintas sektor dengan pemerintah daerah, notaris/PPAT, dan lembaga peradilan guna membangun sistem pertanahan yang terintegrasi dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>151</sup> Tidak hanya itu, evaluasi terhadap SOP penerbitan sertipikat dan sistem pengawasan internal harus diperkuat agar tidak terjadi penyimpangan prosedur yang menimbulkan tumpang tindih hak. Tanggung jawab negara terhadap perlindungan hak atas tanah juga menjadi bagian dari pelaksanaan Hak Asasi Manusia sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H UUD 1945 yang menegaskan setiap orang berhak memiliki harta milik pribadi dan mendapat perlindungan hukum atasnya.

Berdasarkan prinsip negara kesejahteraan, negara wajib hadir dalam menyelesaikan konflik hak atas tanah dan memberikan rasa keadilan, baik melalui peradilan maupun mekanisme administratif lainnya.<sup>152</sup> Dengan demikian, upaya hukum yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan bukan hanya bersifat korektif, tetapi

---

<sup>150</sup> Denny Indrayana, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia, 2021), hlm. 199.

<sup>151</sup> Yudha Pratama, *Sinergi Lintas Sektor dalam Reformasi Agraria*, (Bandung: Alfabeta, 2021), hlm. 150.

<sup>152</sup> Soehino, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2020), hlm. 164.

juga harus bersifat preventif, sistemik, dan menjunjung tinggi asas-asas pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik.<sup>153</sup> Keterlibatan negara dalam menyelesaikan tumpang tindih sertipikat bukan hanya untuk menyelesaikan sengketa, tetapi juga untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap legalitas hak atas tanah dan integritas sistem pertanahan nasional.

Tanggung jawab Kantor Pertanahan dalam mencegah dan menanggulangi tumpang tindih sertipikat juga harus dilihat dalam perspektif risk management. Setiap tindakan administratif seperti pengukuran, pemetaan, dan penerbitan hak harus didahului oleh penilaian risiko hukum dan teknis yang menyeluruh.<sup>154</sup> Dalam konteks tersebut, Kantor Pertanahan memiliki kewajiban membangun sistem manajemen risiko berbasis data spasial dan yuridis, agar setiap potensi konflik dapat diidentifikasi sejak awal sebelum sertipikat diterbitkan. Hal ini mencerminkan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam tata kelola pertanahan. Kewajiban Kantor Pertanahan dalam menjamin kebenaran data pertanahan juga bersumber dari *asas contrarius actus*, yaitu bahwa pejabat yang mengeluarkan suatu keputusan (seperti penerbitan sertipikat), juga memiliki kewenangan untuk membatalkannya apabila terdapat cacat hukum dalam penerbitannya.<sup>155</sup> Penerapan asas ini menjadi penting ketika terjadi tumpang tindih karena hanya melalui pengakuan akan kesalahan administratif, negara dapat

---

<sup>153</sup> Hadjon, P.M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2021), hlm. 245.

<sup>154</sup> Sri Soemantri, *Manajemen Risiko Hukum dalam Administrasi Pemerintahan*, (Malang: UMM Press, 2020), hlm. 78.

<sup>155</sup> Hadjon, P.M., *Hukum Administrasi dan Tindakan Pemerintahan*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2021), hlm. 198.

menunjukkan akuntabilitasnya dan membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap sistem pertanahan nasional.

Namun, untuk menerapkan *asas contrarius actus* dalam praktik, Kantor Pertanahan harus berhati-hati agar tidak melanggar hak keperdataan para pihak. Pembatalan sertipikat harus tetap tunduk pada asas legalitas dan dilakukan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.<sup>156</sup> Tidak semua kasus tumpang tindih dapat diselesaikan melalui jalur administratif. Dalam situasi di mana terdapat pertentangan hak keperdataan yang kompleks, Kantor Pertanahan perlu menunggu adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebelum mengambil tindakan lebih lanjut terhadap salah satu sertipikat. Keterlibatan Kantor Pertanahan dalam sengketa tanah juga menuntut adanya peningkatan kompetensi sumber daya manusia, khususnya pejabat pendaftaran tanah dan juru ukur, agar mereka mampu menangani kasus-kasus yang bersifat multidimensi, baik dari segi teknis, yuridis, maupun sosial.<sup>157</sup>

Selain dari aspek sumber daya manusia, kelembagaan Kantor Pertanahan juga perlu diperkuat dari sisi koordinasi antar instansi, seperti dengan dinas tata ruang, Bappeda, dan kantor kelurahan/desa, karena sering kali akar persoalan tumpang tindih berasal dari ketidaksesuaian data antar lembaga. Kebijakan pertanahan nasional yang bersifat sentralistik juga berkontribusi pada lambannya penyelesaian konflik hak atas tanah. Oleh karena itu, desentralisasi sistem

---

<sup>156</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hlm. 215.

<sup>157</sup> Budi Priyatno, *Penguatan Kapasitas SDM Pertanahan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2022), hlm. 143.

pertanahan berbasis wilayah adat dan komunitas lokal dapat menjadi solusi alternatif dalam jangka panjang.<sup>158</sup> Reforma agraria yang dicanangkan pemerintah seharusnya tidak hanya menysar redistribusi tanah, tetapi juga pembenahan struktural dalam manajemen pendaftaran tanah, termasuk penguatan peran Kantor Pertanahan dalam penataan ulang hak-hak yang bertumpang tindih.

Secara filosofis, kehadiran negara dalam konflik tumpang tindih sertipikat merupakan perwujudan dari fungsi pelayanan dan perlindungan hukum terhadap rakyat. Dalam negara hukum, negara tidak boleh lepas tangan atas kesalahan administrasinya sendiri. Meskipun demikian, implementasi prinsip tersebut masih menghadapi kendala dalam realisasi ganti kerugian kepada korban tumpang tindih sertipikat. Hal ini sering kali disebabkan karena tidak adanya anggaran khusus untuk kompensasi akibat kesalahan administrasi pertanahan.

Sebagai upaya penyempurnaan, Kantor Pertanahan dapat mendorong pembentukan dana kontinjensi nasional khusus untuk kompensasi dalam perkara tumpang tindih tanah, yang dapat digunakan sebagai bentuk restitusi kepada masyarakat korban. Dari sisi kebijakan publik, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN perlu menyusun peta jalan (*roadmap*) reformasi pertanahan berbasis pada penyelesaian konflik lama serta pencegahan konflik baru yang berakar pada kelemahan administrasi. Reformasi kebijakan ini juga harus melibatkan partisipasi publik, terutama masyarakat adat dan komunitas lokal yang selama ini terdampak

---

<sup>158</sup> Hery Santosa, *Otonomi Daerah dan Tata Kelola Pertanahan*, (Yogyakarta: Genta, 2020), hlm. 104.

oleh konflik agraria akibat ketidaksinkronan antara klaim tradisional dengan legalitas sertipikat modern.

Kantor Pertanahan memiliki tanggung jawab untuk membuka akses informasi pertanahan kepada masyarakat sebagai bagian dari upaya transparansi. Akses terhadap data buku tanah dan surat ukur seharusnya dapat diberikan secara terbuka, selama tidak melanggar perlindungan data pribadi. Untuk itu, penguatan regulasi tentang keterbukaan informasi publik di bidang pertanahan perlu dilakukan, agar masyarakat dapat secara aktif ikut serta dalam mengawasi proses pendaftaran tanah dan mencegah duplikasi hak. Dalam situasi darurat konflik pertanahan yang meluas akibat tumpang tindih, Kantor Pertanahan juga dapat mengajukan pembentukan Satgas Khusus Resolusi Konflik Agraria yang bersifat temporer untuk menyelesaikan konflik dalam skala regional atau nasional<sup>18</sup>.

Ke depan, penyelesaian kasus tumpang tindih sertipikat harus menjadi bagian integral dari strategi nasional pertanahan tanah dan sumber daya agraria yang bertujuan menjaga keadilan, kedaulatan, dan keberlanjutan pemanfaatan tanah di Indonesia. Melalui langkah-langkah tersebut, Kantor Pertanahan tidak hanya bertindak sebagai institusi teknis, tetapi juga sebagai penjaga tertib hukum agraria yang menjadi dasar kesejahteraan rakyat.<sup>159</sup>

Dalam kerangka penyelesaian tumpang tindih sertipikat, Kantor Pertanahan juga memiliki tugas penting dalam menjalankan prinsip *pro persona non grata*,

---

<sup>159</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2022), hlm. 205.

yakni menjamin bahwa tindakan administratif tidak boleh merugikan kepentingan hukum warga negara tanpa dasar hukum yang sah.<sup>160</sup> Prinsip ini memperkuat posisi hukum masyarakat dalam menghadapi ketidaktepatan administratif negara. Tugas negara tidak hanya menyelesaikan akibat dari tumpang tindih, tetapi juga mencegah terjadinya praktik mafia tanah yang memanfaatkan celah administratif untuk memperoleh sertipikat ganda. Untuk itu, Kantor Pertanahan harus terlibat aktif dalam pemberantasan praktik-praktik mafia tanah melalui sinergi dengan aparat penegak hukum.

Salah satu bentuk konkret pencegahan adalah menerapkan single map policy atau kebijakan satu peta, yang menjadi bagian penting dalam sistem informasi geospasial nasional. Melalui kebijakan ini, Kantor Pertanahan dituntut untuk menyatukan semua data pertanahan ke dalam satu sistem terpadu yang tidak tumpang tindih antar instansi.

Implementasi *one map policy* di sektor pertanahan juga sejalan dengan amanat Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2021, di mana semua data batas bidang tanah harus dikonfirmasi secara digital dengan titik koordinat yang pasti. Hal ini mendorong Kantor Pertanahan untuk mempercepat program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) secara lebih akurat dan terkontrol. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menjadi langkah strategis untuk mengurangi tumpang tindih karena melalui kegiatan ini semua bidang tanah didata secara menyeluruh

---

<sup>160</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terj. Somardi (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2019), hlm. 188.

dalam satu wilayah administrasi tertentu. Kantor Pertanahan dituntut untuk bersikap proaktif dan tidak hanya menunggu laporan sengketa baru.

Kebijakan PTSL harus diikuti dengan penguatan pengawasan lapangan oleh petugas pertanahan. Hal ini penting karena dalam praktiknya, banyak konflik yang tidak muncul dalam dokumen, namun diketahui oleh masyarakat sekitar. Partisipasi publik melalui sistem pelaporan atau keberatan lokal harus dijamin keberlangsungannya oleh Kantor Pertanahan. Penerapan teknologi seperti *blockchain* dalam pendaftaran tanah juga menjadi wacana masa depan yang dapat mengeliminasi celah manipulasi data dan penerbitan ganda. Kantor Pertanahan sebagai pelaksana teknis harus terus beradaptasi dengan inovasi ini dalam rangka mendukung tertib hukum pertanahan nasional. Namun demikian, penggunaan teknologi saja tidak cukup jika tidak dibarengi dengan reformasi mental dan integritas aparatur. Upaya hukum terhadap tumpang tindih sertipikat juga mencakup pembinaan internal, pemberian sanksi tegas, dan penegakan etika birokrasi kepada pegawai Kantor Pertanahan yang terbukti lalai atau melanggar prosedur.<sup>161</sup>

Secara keseluruhan, peran Kantor Pertanahan dalam konteks upaya hukum terhadap tumpang tindih sertipikat hak atas tanah bukan hanya terletak pada kapasitas administratif, tetapi juga sebagai garda depan negara dalam menjamin keadilan agraria. Kegagalan dalam menjalankan fungsi ini akan menciptakan

---

<sup>161</sup> Budi Santosa, *Etika dan Integritas Birokrasi Publik*, (Bandung: Refika Aditama, 2021), hlm. 98.

ketidakpastian hukum yang berlarut-larut dan merusak legitimasi negara di mata rakyat.<sup>162</sup> Oleh sebab itu, penting bagi Kantor Pertanahan untuk mengintegrasikan pendekatan hukum, teknologi, dan sosial dalam setiap upaya penyelesaian maupun pencegahan sengketa pertanahan. Upaya hukum yang dilakukan tidak boleh berhenti pada pembatalan sertipikat semata, tetapi juga harus menjamin adanya pemulihan hak, rehabilitasi kepercayaan publik, serta penegakan prinsip legalitas dan keadilan.<sup>163</sup>

Sebagai institusi pelaksana administrasi pertanahan, Kantor Pertanahan tidak bisa memisahkan dirinya dari konsekuensi hukum atas terbitnya sertipikat yang tumpang tindih. Dengan posisi strategis tersebut, Kantor Pertanahan harus menunjukkan keberpihakan terhadap nilai keadilan substantif, bukan hanya sekadar prosedural administratif semata.<sup>164</sup> Dalam konteks negara hukum, Kantor Pertanahan berkewajiban memastikan bahwa seluruh proses pendaftaran tanah dilaksanakan secara akurat dan jujur, dengan menjamin kepastian hukum bagi seluruh warga negara. Pelanggaran terhadap prinsip ini mengharuskan negara mengambil tanggung jawab melalui upaya hukum yang korektif dan preventif secara menyeluruh.

Salah satu bentuk perwujudan prinsip keadilan adalah dengan melibatkan korban dari tumpang tindih sertipikat dalam proses penyelesaian administratif dan

---

<sup>162</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam, 2020), hlm. 204.

<sup>163</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2022), hlm. 134.

<sup>164</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2022), hlm. 84.

litigasi. Pendekatan ini mencerminkan bahwa Kantor Pertanahan tidak bersifat otoritatif satu arah, tetapi terbuka terhadap partisipasi masyarakat yang terdampak.<sup>165</sup> Kantor Pertanahan juga seharusnya menjadi agen edukasi pertanahan kepada masyarakat. Masyarakat masih banyak yang belum memahami prosedur pendaftaran tanah, pembuktian hak, hingga akibat hukum tumpang tindih. Kurangnya pemahaman ini sering kali dimanfaatkan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab untuk mengklaim hak tanah yang bukan miliknya. Kegiatan penyuluhan hukum agraria dan pelayanan informasi secara langsung atau daring perlu diperluas oleh Kantor Pertanahan sebagai upaya pencegahan tumpang tindih sejak dari akar permasalahan. Semakin tinggi literasi masyarakat terhadap hukum pertanahan, semakin rendah kemungkinan timbulnya sengketa karena kesalahan administratif.

Dengan demikian, upaya hukum yang dilakukan oleh negara melalui Kantor Pertanahan dalam menyelesaikan dan mencegah tumpang tindih sertipikat tidak cukup hanya berorientasi pada perbaikan dokumen. Diperlukan pendekatan menyeluruh yang melibatkan aspek teknis, hukum, kelembagaan, sosial, serta nilai-nilai moral pelayanan publik. Semua langkah tersebut harus bermuara pada tujuan utama dari sistem pertanahan nasional, yakni tercapainya kepastian hukum atas tanah sebagai bagian dari hak ekonomi, sosial, dan budaya warga negara. Melalui pemulihan terhadap hak yang terganggu akibat sertipikat yang tumpang tindih, negara menunjukkan komitmennya dalam menjamin perlindungan hak milik dan

---

<sup>165</sup> Yando Zakaria, *Agraria dan Keadilan Sosial*, (Jakarta: ELSAM, 2020), hlm. 140.

hak-hak lain atas tanah. Pada akhirnya, Kantor Pertanahan memiliki peran vital dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan keadilan agraria. Tanpa tanggung jawab yang nyata dan upaya hukum yang tegas dari negara, maka setiap lembar sertipikat tidak akan lagi memiliki makna sebagai jaminan kepastian hukum, melainkan hanya menjadi potensi sengketa di kemudian hari.<sup>166</sup>

Subbab ini memperlihatkan bahwa keberhasilan atau kegagalan negara dalam menangani tumpang tindih sertipikat sepenuhnya bergantung pada konsistensi pelaksanaan tanggung jawab hukum dan moral oleh Kantor Pertanahan. Oleh sebab itu, reformasi administratif dan pembenahan sistem pertanahan harus dijadikan prioritas dalam menjaga stabilitas hukum agraria di Indonesia. Keseluruhan analisis ini menguatkan bahwa tanggung jawab negara tidak dapat dibatasi hanya pada pembuatan kebijakan, melainkan harus disertai dengan pelaksanaan konkret di tingkat pelaksana teknis seperti Kantor Pertanahan. Ke depannya, penguatan regulasi dan pengawasan serta penyuluhan hukum kepada masyarakat akan menjadi faktor krusial dalam mengurangi konflik pertanahan, termasuk tumpang tindih sertipikat.

Sebagai penutup dari keseluruhan pembahasan dalam subbab ini, penting untuk ditegaskan kembali bahwa Kantor Pertanahan sebagai representasi negara dalam urusan pertanahan memikul tanggung jawab besar tidak hanya dalam penyelenggaraan administrasi tanah, tetapi juga dalam menjamin keabsahan dan

---

<sup>166</sup> Yudha Pratama, *Problematika Sertipikat Tanah di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia, 2022), hlm. 122.

kepastian hukum hak atas tanah. Dalam setiap kasus tumpang tindih sertipikat, negara melalui Kantor Pertanahan harus menjalankan fungsi korektifnya secara cepat, objektif, dan berdasarkan hukum yang berlaku.<sup>167</sup> Tanggung jawab tersebut mencakup dimensi hukum, teknis, sosial, dan etik. Tidak cukup dengan sekadar membatalkan sertipikat yang bermasalah, Kantor Pertanahan juga berkewajiban memulihkan hak pemilik yang dirugikan, memberikan klarifikasi yang transparan kepada masyarakat, serta mengambil langkah-langkah pencegahan agar tidak terjadi kasus serupa di kemudian hari.

Tumpang tindih sertipikat hak atas tanah pada dasarnya mencerminkan kelemahan sistem administrasi pertanahan yang kompleks dan tumpang tindih secara struktural maupun historis. Oleh karena itu, upaya hukum yang diambil negara tidak boleh bersifat reaktif, melainkan proaktif dan berkelanjutan, melalui reformasi menyeluruh baik dari aspek regulasi, prosedur layanan, hingga peningkatan kapasitas aparatur. Dengan memperkuat integritas dan transparansi dalam tubuh Kantor Pertanahan, serta membangun sistem digital dan spasial yang akurat, negara akan mampu menekan angka sengketa pertanahan secara signifikan. Pada akhirnya, hal ini akan menciptakan kepercayaan publik terhadap instrumen hukum berupa sertipikat sebagai bukti kuat hak atas tanah yang diakui negara.

Dalam kerangka hukum agraria nasional, Kantor Pertanahan bukan hanya pelaksana teknis, tetapi juga pelindung kepentingan hukum masyarakat atas tanahnya. Ketika peran tersebut dijalankan dengan itikad baik, profesionalisme, dan

---

<sup>167</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Agraria Nasional*, (Bandung: Alumni, 2022), hlm. 191.

berlandaskan hukum, maka keadilan agraria bukanlah cita-cita yang utopis, melainkan kenyataan yang dapat diwujudkan secara nyata dalam kehidupan sosial masyarakat Indonesia.<sup>168</sup>

### 3.2.3 Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Selain ATR/BPN, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki peranan yang sangat penting dalam proses penerbitan sertipikat tanah. Akta yang dibuat oleh PPAT menjadi dasar yuridis bagi pendaftaran dan penerbitan sertipikat. PPAT tidak hanya bertindak sebagai pejabat umum pembuat akta autentik, tetapi juga sebagai filter awal dalam memastikan keabsahan dokumen dan legalitas peralihan hak atas tanah.<sup>169</sup>

Kewajiban PPAT untuk bekerja dengan penuh tanggung jawab, jujur, mandiri, dan tidak berpihak telah ditegaskan dalam Pasal 3 huruf f Kode Etik PPAT. Apabila PPAT lalai melakukan pengecekan keabsahan alas hak, tidak memverifikasi identitas para pihak, atau mengabaikan pengecekan riwayat tanah, maka akta yang dibuat dapat dinyatakan cacat hukum. Konsekuensinya, sertipikat yang diterbitkan berdasarkan akta tersebut juga berpotensi batal atau dibatalkan melalui mekanisme hukum. Selain itu, Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT menyebutkan bahwa PPAT wajib melaksanakan jabatannya sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan

---

<sup>168</sup> Boedi Oka, *Keadilan Agraria dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Mitra Hukum, 2023), hlm. 159.

<sup>169</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2018, hlm. 102.

demikian, jika terjadi tumpang tindih sertipikat akibat kelalaian PPAT, maka PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban hukum, baik secara administratif, perdata, maupun pidana. Tanggung jawab ini mencakup ganti rugi bagi pihak yang dirugikan dan potensi sanksi pencabutan jabatan apabila terbukti melakukan pelanggaran serius.

Pertanggungjawaban PPAT dalam penerbitan sertipikat tanah tidak hanya bersifat etik dan administratif, tetapi juga dapat menimbulkan konsekuensi hukum perdata dan pidana. Dalam ranah perdata, kelalaian PPAT yang mengakibatkan kerugian bagi salah satu pihak dapat digugat melalui mekanisme perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Tuntutan ganti rugi sering muncul ketika akta yang dibuat PPAT menjadi dasar penerbitan sertipikat yang kemudian dinyatakan cacat hukum. Dari perspektif pidana, PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti dengan sengaja membuat akta berdasarkan dokumen yang diketahuinya palsu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 264 ayat (1) KUHP mengenai pemalsuan akta autentik. Perbuatan tersebut tidak hanya mencederai integritas profesi, tetapi juga mengancam kepastian hukum hak atas tanah yang sudah terdaftar.

Selain aspek tanggung jawab hukum, PPAT juga memiliki fungsi preventif yang krusial dalam mencegah timbulnya sertipikat tanah yang tumpang tindih. Sebelum membuat akta peralihan hak, PPAT diwajibkan melakukan pengecekan sertipikat di Kantor Pertanahan untuk memastikan bahwa tanah yang menjadi objek transaksi tidak sedang dalam sengketa atau tidak tumpang tindih dengan bidang

tanah lain. Mekanisme ini merupakan wujud kehati-hatian (*prudential principle*) yang wajib dijalankan PPAT dalam menjalankan profesinya.

Selain pengecekan sertipikat, PPAT juga dituntut untuk melakukan verifikasi menyeluruh terhadap identitas para pihak dan status tanah. Hal ini termasuk memastikan bahwa tidak ada pihak lain yang mempunyai hak atas tanah tersebut, serta memeriksa apakah objek tanah sesuai dengan ketentuan tata ruang dan peraturan daerah. Apabila tahapan ini dilakukan dengan cermat, maka peluang terjadinya permasalahan hukum di kemudian hari dapat diminimalisir.<sup>170</sup> PPAT juga berperan dalam memberikan edukasi hukum kepada masyarakat, khususnya para pihak yang melakukan transaksi pertanahan. Banyak kasus tumpang tindih sertipikat terjadi karena ketidaktahuan pemilik tanah mengenai kewajiban administratif maupun konsekuensi hukum dari dokumen yang tidak lengkap. Dengan memberikan penjelasan yang memadai, PPAT dapat membantu para pihak memahami risiko dan memastikan bahwa peralihan hak dilakukan sesuai hukum.<sup>171</sup>

Dengan demikian, keberadaan PPAT bukan hanya sekadar pejabat pembuat akta, tetapi juga instrumen hukum yang berfungsi melindungi kepastian dan ketertiban administrasi pertanahan. Tanggung jawab preventif ini sangat menentukan kualitas sertipikat tanah yang diterbitkan, karena apabila akta yang dibuat PPAT sah dan valid, maka sertipikat yang diterbitkan ATR/BPN pun akan memiliki kekuatan hukum yang lebih terjamin.

---

<sup>170</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 144.

<sup>171</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm. 211.

Sementara dalam aspek administratif, Menteri ATR/BPN memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada PPAT yang terbukti melanggar kewajiban jabatannya. Sanksi dapat berupa teguran, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap dari jabatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Jabatan PPAT. Posisi PPAT harus dipahami sebagai garda terdepan dalam menjamin keabsahan dokumen pertanahan sebelum sampai pada proses pendaftaran di ATR/BPN. Apabila PPAT menjalankan kewajiban secara profesional, maka potensi terbitnya sertipikat ganda atau tumpang tindih dapat diminimalisir. Sebaliknya, kelalaian atau kesengajaan PPAT dalam membuat akta yang tidak sesuai ketentuan akan menimbulkan pertanggungjawaban hukum yang serius. Dengan menempatkan PPAT sebagai pihak yang ikut bertanggung jawab, maka beban tanggung jawab tidak hanya diarahkan kepada ATR/BPN. Hal ini penting agar mekanisme penerbitan sertipikat tanah berjalan lebih akuntabel, karena PPAT merupakan pintu masuk utama yang menjembatani transaksi pertanahan sebelum sampai pada tahap pendaftaran di kantor pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa PPAT tidak hanya bertanggung jawab dalam aspek formal pembuatan akta, tetapi juga memiliki peran strategis dalam menjamin kepastian hukum pertanahan. Pertanggungjawaban PPAT mencakup tiga dimensi: pertama, tanggung jawab hukum jika terjadi kelalaian atau kesengajaan yang mengakibatkan kerugian; kedua, tanggung jawab administratif dan etik yang melekat pada jabatannya sebagai pejabat umum; dan ketiga, tanggung jawab preventif dalam mencegah terbitnya sertipikat yang

bermasalah dengan memastikan dokumen, identitas, dan objek tanah sesuai ketentuan.<sup>172</sup> Dengan demikian, kehadiran PPAT merupakan bagian integral dari sistem pendaftaran tanah di Indonesia. ATR/BPN tidak dapat diposisikan sebagai satu-satunya pihak yang bertanggung jawab apabila terjadi sertipikat ganda atau tumpang tindih. Justru, kualitas sertipikat yang terbit sangat bergantung pada sejauh mana PPAT melaksanakan kewenangannya dengan penuh integritas, profesionalitas, dan kehati-hatian.<sup>173</sup>

#### 3.2.4 Bagi Pemerintah Daerah/Instansi Terkait

Selain ATR/BPN dan PPAT, Pemerintah Daerah beserta instansi terkait memiliki tanggung jawab penting dalam mendukung proses penerbitan sertipikat tanah. Salah satu bentuk kewajiban tersebut adalah penyediaan data administrasi dan informasi pertanahan yang valid, seperti riwayat tanah, keterangan status tanah dari desa atau kelurahan, hingga peta tata ruang wilayah. Ketidaksesuaian atau ketidakakuratan dokumen yang diterbitkan oleh perangkat daerah seringkali menjadi penyebab awal terjadinya sengketa maupun sertipikat tumpang tindih.<sup>174</sup>

Perangkat desa atau kelurahan, misalnya, berwenang mengeluarkan surat keterangan riwayat tanah maupun surat keterangan tidak dalam sengketa. Apabila

---

<sup>172</sup> J. Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2019, hlm. 57.

<sup>173</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2014, hlm. 123.

<sup>174</sup> Nurhasan Ismail, *Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional dalam Kasus Tumpang Tindih Sertifikat Tanah*, Jurnal Hukum, 2016, hlm. 87.

dokumen tersebut diterbitkan tanpa penelitian mendalam atau dengan itikad tidak baik, maka pemerintah desa/kelurahan juga dapat dimintai pertanggungjawaban. Hal ini sejalan dengan Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan bahwa kepala desa wajib melaksanakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan bertanggung jawab.

Selain itu, instansi pajak daerah juga berperan melalui mekanisme pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sertipikat tidak dapat diterbitkan tanpa adanya bukti pembayaran pajak tersebut. Apabila terjadi kesalahan dalam penetapan maupun penerbitan surat ketetapan BPHTB, maka tanggung jawab hukum juga melekat pada pemerintah daerah sebagai pihak yang menerbitkan. Dengan demikian, keterlibatan pemerintah daerah dan instansi terkait dalam proses penerbitan sertipikat tanah tidak dapat dipandang sebelah mata. Kualitas dan keabsahan sertipikat yang diterbitkan ATR/BPN sangat bergantung pada akurasi data dan dokumen yang disediakan oleh instansi-instansi ini. Apabila data yang diberikan salah atau menyesatkan, maka pertanggungjawaban hukum tidak hanya tertuju pada ATR/BPN, melainkan juga pada pemerintah daerah dan instansi terkait sebagai penyedia informasi dasar pertanahan.<sup>175</sup>

Fungsi preventif Pemerintah Daerah dan instansi terkait dalam penerbitan sertipikat tanah terletak pada kewajiban menyediakan data pertanahan dan tata ruang yang akurat serta mutakhir. Validasi data yang dilakukan sejak awal di

---

<sup>175</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pertanahan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015, hlm. 99.

tingkat desa atau kelurahan menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa tanah yang diajukan untuk pendaftaran benar-benar dikuasai secara sah dan tidak berada dalam sengketa. Selain itu, pemerintah daerah memiliki peran dalam penertiban dokumen pajak dan izin-izin terkait pemanfaatan tanah, seperti izin mendirikan bangunan (IMB) atau persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang (KKPR). Pemberian izin yang sesuai dengan peraturan tata ruang berfungsi mencegah terbitnya sertipikat pada tanah yang secara hukum tidak dapat digunakan sesuai peruntukan.

Pemerintah daerah juga dapat melakukan pengawasan terhadap perangkat desa/kelurahan dalam penerbitan surat keterangan tanah. Mekanisme ini penting untuk mencegah terjadinya praktik maladministrasi, seperti penerbitan surat keterangan ganda atas bidang tanah yang sama. Dengan adanya pengawasan internal yang ketat, potensi terjadinya tumpang tindih sertipikat dapat diminimalisir sebelum sampai pada tahap pendaftaran di kantor pertanahan.<sup>176</sup>

Upaya preventif lainnya adalah pengembangan sistem informasi pertanahan berbasis digital yang dapat diintegrasikan dengan ATR/BPN. Melalui sistem ini, data riwayat tanah, pajak, dan tata ruang dapat diakses secara lebih transparan dan cepat, sehingga memperkecil kemungkinan terjadinya kesalahan administratif.<sup>177</sup> Dengan demikian, tanggung jawab Pemerintah Daerah tidak hanya sebatas penyedia dokumen administratif, tetapi juga meliputi peran strategis dalam

---

<sup>176</sup> Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2022: Maladministrasi di Bidang Pertanahan*, Jakarta: ORI, 2022, hlm. 45.

<sup>177</sup> Andi Hamzah, *Reformasi Birokrasi Pertanahan di Era Digital*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020, hlm. 133.

menciptakan sistem pencegahan agar tidak terjadi sertipikat ganda. Hal ini menegaskan bahwa keabsahan sertipikat merupakan hasil dari kerja sama yang sinergis antara ATR/BPN, PPAT, dan pemerintah daerah.

Dari uraian di atas, jelas bahwa Pemerintah Daerah dan instansi terkait memiliki peranan penting dalam menjamin keabsahan penerbitan sertipikat tanah. Tanggung jawab mereka tidak hanya bersifat administratif berupa penerbitan surat keterangan tanah, dokumen pajak, dan izin tata ruang, tetapi juga bersifat preventif dengan memastikan validitas data pertanahan dan melakukan pengawasan terhadap perangkat desa/kelurahan. Keterlibatan pemerintah daerah yang akurat dan transparan akan memperkuat dasar hukum penerbitan sertipikat oleh ATR/BPN. Sebaliknya, jika pemerintah daerah lalai atau bahkan terlibat dalam penerbitan dokumen yang tidak sah, maka hal tersebut berpotensi menimbulkan sengketa tanah dan sertipikat ganda. Dengan demikian, tanggung jawab penerbitan sertipikat tanah harus dipandang sebagai sinergi antar lembaga, di mana pemerintah daerah turut menjadi garda awal dalam menjaga kualitas dokumen dan mencegah terjadinya tumpang tindih hak atas tanah.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pertanahan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015, hlm. 104.