

## SERTIFIKAT GANDA DAN URGENSI PEMUTAKHIRAN PETA DASAR PENDAFTARAN TANAH

**Syukron Salam**

Universitas Negeri Semarang  
*sysalam@mail.unnes.ac.id*

**Tri Andari Dahlan**

Universitas Negeri Semarang  
*triandaridahlan@mail.unnes.ac.id*

### ***Abstract***

---

*This article attempts to uncover the high rate of land disputes in court. The research was conducted by examining court decisions on certificates that overlapped with one another. From court decisions, this research examines the process of overlapped certificates in Semarang City. Regarding the research approach, multiple case study approaches and cross-case analyses were used. The research showed that there were technical problems related to the absence of a comprehensive land registration mapping. The process of modifying regulations on land registrations was not followed by updating the land registration map data. Additionally, the migration process on the former land registration with an analogue mapping system raised problems during migrating or updating the data, specifically on the land registration map data using digital systems. Consequently, the objective of achieving a faster systematic and comprehensive land registration was not achieved and potentially raised legal disputes due to not being preceded by data updates and improvements on the migration mapping process.*

**Keywords:** *Land Registration, Overlapping Certificate, Land Registration Mapping.*

### ***Intisari***

---

Artikel ini mencoba untuk mengetahui fenomena tingginya perkara berobjek tanah yang disengketakan di pengadilan. Penelusuran dilakukan dengan melakukan penelitian terhadap sengketa sertifikat ganda yang telah diputus oleh pengadilan. Berangkat dari putusan pengadilan, penelitian ini menelusuri proses terjadinya sertifikat ganda di Kota Semarang. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan multiple case study dengan menggunakan cross-case analyses. Hasil penelitian menunjukkan adanya permasalahan teknis berkaitan dengan belum terselenggaranya peta pendaftaran tanah yang komprehensif. Proses perubahan peraturan tentang pendaftaran tanah belum dibarengi dengan pemutakhiran data peta pendaftaran tanah. Proses migrasi pendaftaran tanah lama dengan sistem pemetaan analog mengalami kendala ketika dilakukan migrasi atau pemutakhiran data peta pendaftaran tanah dengan sistem digital. Dengan kondisi ini, program percepatan pendaftaran tanah sistematis dan lengkap tanpa didahului dengan pemutakhiran data dan penyempurnaan proses migrasi pemetaan berpotensi menimbulkan masalah hukum.

**Kata Kunci:** Pendaftaran Tanah, Sertifikat Ganda, Peta Dasar Pendaftaran Tanah.

### A. Pendahuluan

Penelitian ini berangkat dari permasalahan tingginya jumlah perkara berobjek tanah di lembaga peradilan. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, 2015 hingga 2019, tercatat perkara berobjek tanah yang masuk ke MA rata-rata lebih dari 1.000 perkara. Hanya pada tahun 2017 perkara pertanahan yang masuk di bawah angka 1.000, yaitu 992 perkara dari 3.536 perkara yang masuk.<sup>1</sup> Tahun 2018 mencatat perkara kasasi sebesar 3.600 perkara, jumlah perkara berobjek tanah sebesar 1.224 perkara,<sup>2</sup> tertinggi selama kurun waktu 5 tahun terakhir ini. Perkara tertinggi selanjutnya terjadi pada tahun 2015 sebesar 1.159 perkara, jumlah perkara yang masuk ke MA sendiri pada tahun yang sama sebesar 3.615 perkara.<sup>3</sup> tahun 2016 sebesar 1.077 perkara dari 3.817 perkara yang masuk kasasi.<sup>4</sup> dan tahun 2019 sebesar 1.003 perkara, atau 26,9% dari total 3.730 jumlah perkara yang masuk kasasi.<sup>5</sup>

Sengketa berobjek tanah yang diselesaikan pada ranah Pengadilan Tata Usaha Negara jumlahnya selalu paling tinggi dari keseluruhan perkara yang masuk MA. Dalam 5 tahun terakhir, angkanya di atas 50% dari jumlah perkara kasasi yang masuk di MA. Tahun 2015 jumlah perkara pertanahan yang masuk kasasi MA sebesar 368 atau 52,80% dari jumlah perkara yang masuk sebesar 697. Tahun 2016 sebesar 327 perkara atau 56,87% dari 575 perkara.<sup>6</sup> Terakhir pada tahun 2017 sebesar 310 perkara dari 570 perkara atau 54% dari perkara yang masuk di MA.<sup>7</sup> Tahun 2018, jumlah perkara pertanahan yang masuk ke MA sebesar 341 dari 672 perkara yang masuk atau 51% dari jumlah perkara yang masuk.<sup>8</sup> Tahun 2019, 52% perkara yang masuk adalah perkara

1 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Laporan Tahunan MA 2017" (Jakarta, 2018), 19.

2 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Era Baru Peradilan Modern Berbasis Teknologi Informasi" (Jakarta, 2019), 81.

3 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Laporan Tahunan MA 2015" (Jakarta, 2016), 29.

4 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Laporan Tahunan MA 2016" (Jakarta, 2017), 34..

5 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "E-Court: Keberlanjutan Modernisasi Peradilan" (Jakarta, 2020), 85.

6 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Laporan Tahunan MA 2016.", 70.

7 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Laporan Tahunan MA 2017.", 35.

8 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Era Baru Peradilan Modern Berbasis Teknologi Informasi.", 93.

pertanahan. Jumlahnya sebesar 323 dari 617 perkara<sup>9</sup>.

Tahun 2017 sepertinya tren sengketa keperdataan berobjek tanah sedikit menurun, akan tetapi angka ini belum tentu menggambarkan kondisi yang sebenarnya. Kemungkinan ini hanya gejala sementara jika dilihat dari tren tahun-tahun sebelumnya yang naik turun. Apabila kita melacak aliran perkara dari Pengadilan Umum hingga ke Mahkamah Agung, dilihat dari akseptabilitas perkara, jumlah perkara sengketa tanah yang masuk di Pengadilan Tingkat Pertama pada tahun 2017 sebesar 1.574 ditambah dengan sengketa jual beli tanah sebesar 285 perkara, bila dijumlahkan sebesar 1.859 perkara. Pada tahun yang sama, jumlah sengketa tanah yang dimintakan banding ke Pengadilan Tinggi sebesar 3.433 perkara atau 68% dari keseluruhan perkara yang masuk di pengadilan banding sebesar 6.505. Sengketa tanah yang masuk di Pengadilan Tinggi diklasifikasikan dalam empat jenis, yaitu sengketa tanah karena gugatan perbuatan melawan hukum sebesar 2.253 perkara, non-perbuatan melawan hukum sebesar 860 perkara, dan sengketa tanah karena wanprestasi sebesar 297 perkara, dan wanprestasi jual beli tanah sebesar 23 perkara. Ada selisih yang cukup besar antara perkara yang masuk di tingkat pertama dan tingkat banding. Hal ini kemungkinan terjadi karena pengadilan tingkat pertama tidak mengklasifikasikan perkara perbuatan melawan hukum berobjek tanah dalam klasifikasi tersendiri sebagaimana klasifikasi di pengadilan tingkat banding. Sedangkan, pengadilan tingkat banding mengklasifikasikan sengketa tanah dalam empat kategori di atas.<sup>10</sup>

Sisa sengketa tanah pada pengadilan tingkat pertama tahun 2017 sebesar 768 dan sengketa jual beli tanah sebesar 106 perkara, bila dijumlahkan sebesar 874 perkara yang belum diselesaikan. Jumlah perkara ini belum ditambah dengan 4.862 perkara perbuatan melawan hukum yang di dalamnya terdapat sengketa berobjek tanah yang tidak diklasifikasikan tersendiri oleh

---

9 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "E-Court: Keberlanjutan Modernisasi Peradilan.", 97.

10 Jumlah perkara perbuatan melawan hukum yang masuk di pengadilan tingkat pertama pada tahun 2017 sebesar 9.141 perkara dengan tunggakan perkara pada tahun 2016 sebesar 4.088. Sedangkan tunggakan perkara sengketa berobjek tanah tahun 2017 sebesar 768 perkara. Total perkara yang masuk di pengadilan tingkat pertama pada tahun 2017 sebesar 29.773 perkara dengan tunggakan perkara sebesar 10.867 dan sisa perkara tahun 2017 sebesar 12.166 perkara. Keseluruhan data yang digunakan di sini bersumber dari Laporan Tahunan Mahkamah Agung tahun 2015 hingga tahun 2020.

pengadilan tingkat pertama. Sedangkan, sisa perkara tahun 2017 di pengadilan tingkat banding sebesar 604 perkara. Sehingga tren penurunan perkara sengketa berobjek tanah yang masuk pada tahun 2017 belum menggambarkan permasalahan tingginya angka sengketa berobjek tanah di Indonesia. Dalam cetak biru MA juga disebutkan bahwa kurang lebih 80% perkara yang masuk ke pengadilan banding hampir pasti dimintakan upaya kasasi ke MA.<sup>11</sup> Dengan adanya 3.475 perkara yang masuk ke pengadilan banding, maka kurang lebih 2.780 perkara berobjek tanah yang diramalkan akan mengalir ke MA pada tahun 2018.

Pandangan normatif melihat tingginya perkara pertanahan di pengadilan disebabkan karena tumpang tindihnya aturan yang ada.<sup>12</sup> Sehingga solusi yang ditawarkan berkisar pada perbaikan aturan normatif dengan mengusulkan pembentukan peradilan pertanahan<sup>13</sup> atau penyelesaian sengketa di luar pengadilan untuk menekan biaya dan kesederhanaan perkara.<sup>14</sup> Meski permasalahan normatif ini juga berkontribusi terhadap tingginya sengketa berobjek tanah di pengadilan, akan tetapi perlu memperhatikan teknis administrasi pendaftaran tanah. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba untuk mengetahui penyebab tingginya perkara berobjek tanah di pengadilan dengan melihat praktik administrasi pendaftaran tanah. Fokus penelitian pada munculnya sertifikat ganda yang terjadi di Kota Semarang.

Beberapa studi tentang sertifikat ganda telah dilakukan di beberapa tempat di Indonesia, akan tetapi penyajian argumentasinya masih menyisakan banyak pertanyaan.<sup>15</sup> Hal ini dapat dilihat dari metode penelitian dan hasil

---

11 Mahkamah Agung Republik Indonesia, “Cetak Biru Pembaharuan Peradilan 2010-2035” (Jakarta, 2010), ...

12 Istijab, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria,” *Widya Yuridika* 1, no. 1 (2018): 11–23; Mudjiono Mudjiono, “Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia Melalui Revitalisasi Fungsi Badan Peradilan,” *Jurnal IUS QUIA IUSTUM* 14, no. 3 (2007): 458–73, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol14.iss3.art6>.

13 M Aulia Reza Utama, “Peran Peradilan Pertanahan Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan,” *Badamai Law Journal* 2, no. 1 (2017): 133–52; Istijab, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria.”

14 Zulpian Karno, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Luar Pengadilan (Non-Ligitasi) Melalui Mediasi Terhadap Syahnya Kepemilikan Sertifikat Ganda (*Over Live*) (Studi Di Kecamatan Sungai Raya Kab. Kubu Raya),” *Jurnal Nestor Magister Hukum* 03, no. 03 (2016): 6–8, <https://doi.org/10.16309/j.cnki.issn.1007-1776.2003.03.004>.

15 D. Anatami, “Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah,” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 12, no. 1 (2017): 1–17; Angga B Ch Eman, “Penyelesaian Terhadap

serta kesimpulan yang diberikan. Peneliti menggunakan pendekatan hukum normatif dalam menyelidiki sertifikat ganda, sementara sertifikat ganda terjadi karena masalah teknis administrasi. Asumsinya, desain pengaturan pendaftaran tanah tidak memungkinkan terjadinya sertifikat ganda. Hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimana pendekatan normatif dapat menghasilkan kesimpulan terjadinya sertifikat ganda. Ada juga penelitian yang mendasarkan temuan adanya sertifikat ganda tidak didapat dari pengumpulan data, akan tetapi merujuk pada buku tertentu. Ada juga artikel yang menunjukkan penyebab terjadinya sertifikat ganda yang bersumber dari hasil wawancara dengan pegawai BPN, sayangnya tidak dibarengi dengan argumentasi pembuktian yang masih menimbulkan pertanyaan.

Tulisan ini berangkat dari gagasan bahwa transformasi kelembagaan hak kebendaan atas tanah membutuhkan sistem administrasi pendaftaran tanah yang dapat meningkatkan perlindungan dan jaminan kepastian hak kebendaan atas tanah. Sehingga, administrasi pendaftaran tanah dapat berkontribusi pada penguatan kelembagaan ekonomi hak kebendaan atas tanah (*land property rights*).

Hak kebendaan atas tanah merupakan salah satu indikator bagi keberlangsungan kelembagaan ekonomi yang efisien. Jaminan kepastian hak kepemilikan dapat menjadi insentif untuk mengurangi biaya transaksi<sup>16</sup> yang dihasilkan dari ketidakpastian hak kepemilikan (*property right*) atas tanah. Transformasi kelembagaan hak kepemilikan atas tanah harus memastikan jaminan perlindungan kepemilikan atas tanah dengan tetap memperhatikan fungsi sosial atas tanah dan nilai-nilai keadilan sosial bagi masyarakat.

Sistem administrasi pertanahan tidak hanya menyelenggarakan layanan pendaftaran tanah untuk menerbitkan sertifikat. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga penyelenggaraan administrasi pertanahan juga menyediakan

---

Sertifikat Ganda Oleh BPB,” *Lex et Societatis* 1, no. 5 (2013): 28–40, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>; Richardo J Sorongan, “Dampak Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh BPN,” *Lex et Societatis* III, no. 3 (2015): 37–39.

16 Biaya yang diperlukan untuk mempertahankan hak properti. Ketidakpastian atas hak kepemilikan akan meningkatkan biaya transaksi karena pemilik harus mengeluarkan biaya untuk melindungi hak kepemilikannya dari serangan orang lain. peran negara sangat penting untuk melindungi hak kepemilikan, karena negara memberikan perlindungan bagi pemilik dengan menegakkan hak kepemilikan (*property rights*).

pelayanan data hak atas tanah bagi transaksi-transaksi kebendaan atas tanah, seperti transaksi jual beli tanah dan jaminan hak kebendaan tanah. Penyelenggaraan layanan kebendaan atas tanah membutuhkan daya dukung data yang sistematis dan berkelanjutan. Maka setiap proses penyediaan data dan pemeliharaan data harus benar-benar dapat diandalkan untuk mendukung transaksi-transaksi hak kebendaan atas tanah yang nantinya akan berdampak pada produktivitas aset tanah.

Proses pendaftaran tanah merupakan langkah awal untuk menyajikan keandalan data pertanahan. Pengukuran dan pemetaan menjadi jantung utama proses pendaftaran tanah agar data yang disajikan dapat diandalkan dalam berbagai kegiatan transaksi atas tanah. Oleh karenanya, administrasi pertanahan membutuhkan peta dasar pendaftaran tanah yang komprehensif. Maksudnya adalah ketelitian dan cakupan penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dilakukan secara sistematis dari proses pendaftaran hingga penyajian data fisik dan yuridis. Peta pendaftaran tanah yang komprehensif menjamin keandalan data yang dihasilkan agar dapat menjadi acuan bagi setiap transaksi hak kebendaan atas tanah, khususnya jaminan kepastian dalam transaksi jual beli tanah maupun lembaga agunan atau jaminan atas tanah. Jika peta pendaftaran tanah yang komprehensif dapat terselenggara dengan baik, maka hal ini akan berkontribusi bagi produktivitas aset yang dimiliki.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus untuk menyelidiki terjadinya sertifikat ganda. Kasus sertifikat ganda diperoleh dari Putusan Pengadilan Negeri Semarang dan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. Dari putusan ini, penelitian dilanjutkan dengan melakukan wawancara dengan pihak BPN, dalam hal ini Kasubsi Pemetaan dan Kasubsi Sengketa BPN Kota Semarang. Wawancara juga dilakukan kepada hakim yang memeriksa perkara sertifikat ganda. Ada kelemahan yang mungkin mempengaruhi validitas data yang diperoleh, yaitu informasi terkait dengan kasus yang dipilih. Pihak BPN tidak dapat memberikan data kasus yang dipilih karena alasan keterbatasan kewenangan.

Pendekatan studi kasus juga memiliki kelemahan karena akan menggeneralisir permasalahan yang ada. Untuk mengatasi hal ini, pendekatan

studi kasus ini memperkerjakan perbandingan *multiple cases study* untuk mengetahui permasalahan yang timbul dari setiap kasus tersebut. Multipel kasus ini selanjutnya akan mengikuti logika replikasi dalam proses pendaftaran tanah. Menurut Yin,<sup>17</sup> logika replikasi akan mengungkap penemuan penting dari satu kasus, kemudian tujuan riset akan direplikasi oleh penemuan kedua, ketiga dan seterusnya. Sehingga nantinya akan menemukan pola yang sama dari setiap kasus yang diteliti. Analisa data dilakukan dengan *cross-case synthetis* dengan membandingkan dua kasus sertifikat ganda dari pengadilan yang berbeda dan menghasilkan pola yang sama.

## **B. Sertifikat Ganda di Kota Semarang**

Penelitian ini telah menemukan dua perkara sertifikat ganda, yaitu perkara perdata Nomor 492/Pdt/2015/PT.Smg dan Putusan PTUN Nomor 062/G/2014/PTUN.SMG. Putusan terakhir sekarang sedang disengketakan di Pengadilan Negeri Semarang dan perkaranya masih jalan sampai laporan ini dibuat. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang menjadi tergugat dalam Perkara Nomor 062/G/2014/PTUN.SMG. Sedangkan, tergugat adalah ahli waris dari pemilik tanah. Bisa dikatakan bahwa perkara ini merupakan sengketa sertifikat ganda yang dikeluarkan oleh BPN di dalam satu bidang tanah yang sama. Penggugat merasa bahwa keputusan BPN mengeluarkan Sertifikat Hak Milik atas nama orang lain dianggap melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Putusan 062/G/2014/PTUN.SMG memeriksa gugatan Bambang Rudianto dan Waspodo Yuliarsono melawan tergugat Siti Assiah, Hanna Dyah Sri Lestari dan Sigid Ady Pamungkas. Penggugat merupakan pemegang Hak Milik tanah seluas 820 m<sup>2</sup> (meter persegi), dibuktikan dengan kepemilikan Surat Ukur yang diterbitkan pada tahun 1986. Ayah penggugat, Almarhum Soetjipto Notosudiro, memperoleh tanah yang disengketakan melalui transaksi jual beli dengan Gunawan selaku penjual yang tertuang dalam akta jual beli di hadapan PPAT di Semarang.

Berdasarkan akta jual beli tersebut, terbit sertifikat Nomor 371 yang merupakan hasil pemecahan sertifikat Nomor 371 atas nama Soetjipto

Notosudiro. Setelah transaksi jual beli tersebut dilakukan, pembeli atau ayah dari penggugat tidak pernah menguasai tanah tersebut secara langsung karena tanah tersebut didiami oleh pihak lain, yaitu Wasiyem beserta kerabatnya. Proses musyawarah telah dilakukan antara kedua belah akan tetapi tidak menghasilkan kesepakatan dan perkara tersebut belum dapat terselesaikan hingga akhirnya tanah tersebut telah didiami oleh anak dan kerabat Wasiyem. Tahun 2008, penggugat melakukan pengecekan sertifikat Nomor 371 dan hasilnya masih atas nama ayah penggugat. Hingga akhirnya penggugat mendapatkan undangan mediasi di BPN Kota Semarang terkait dengan adanya tumpang tindih lahan dengan 3 (tiga) sertifikat atas nama Siti Assiah, Hanna Dyah Sri Lestari dan Sigid Ady Pamungkas.

Berbeda dari bukti yang diajukan oleh para tergugat dua, dalam hal ini Siti Assiah, Hanna Dyah Sri Lestari dan Sigid Ady Pamungkas yang mendalilkan bahwa ayah penggugat, almarhum Soetjipto Notosoediro telah mendapatkan kuasa dari Gunawan untuk mengurus sertifikat tanah yang menjadi objek sengketa pada tanggal 22 Juli 1985. Surat kuasa tersebut diketahui oleh Lurah Jatingaleh. Selanjutnya Lurah Jatingaleh memberikan surat hasil pengukuran yang dilakukan oleh BPN kepada Gunawan atas tanah *Verponding* Indonesia Nomor 160. Ayah penggugat mendapatkan tanah tersebut dari Gunawan berdasarkan pembelian sebagaimana akta jual beli Nomor 573 di hadapan Notaris Soeharto pada tanggal 22 November 1983. Sedangkan pada tahun 2014, berdasarkan Surat Perintah Tugas Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang tanggal 18 Februari 2014 telah dilakukan penelitian lapangan dan diperoleh fakta bahwa di atas tanah milik 371 atas nama Soetjipto Notosudiro terdapat beberapa Hak Milik tanah atas nama Siti Assiah nomor 2.411, Hanna Dyah Sri Lestari Nomor 2.412 dan Sigid Ady Pamungkas Nomor 2.413. Setelah diketahui ada tumpang tindih kepemilikan atas tanah sengketa tersebut, BPN melakukan mediasi antara para pihak.

Para tergugat berdalih telah memperoleh tanah tersebut dengan melengkapi syarat dan melalui proses sesuai dengan peraturan yang ada. Pada saat dilakukan pengukuran tanah, tidak ada keberatan dari pihak mana pun.

Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pertimbangan

hukumnya menyatakan bahwa penggugat dalam hal ini BPN Kota Semarang telah melakukan menerbitkan surat keputusan atas objek sengketa yang tidak dapat dibenarkan menurut peraturan karena ada cacat hukum administratif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaannya dan menyatakan surat keputusan objek sengketa dinyatakan batal demi hukum.

Putusan selanjutnya berasal dari Pengadilan Tinggi Semarang dengan Nomor 492/Pdt/2015/Indonesia.Smg.<sup>18</sup> Putusan ini dapat dikategorikan sebagai perkara sertifikat ganda karena dalam putusan ini memeriksa perkara antara dua pihak yang mengklaim satu bidang tanah di mana masing-masing memiliki sertifikat atas bidang tanah sengketa tersebut. Penggugat bernama Fransisca Melianie Suhendro telah menggugat Sri Nuryani, Sri Mulyani dan Rama Widjaja Bakoh dengan turut tergugat Kantor Pertanahan Kota Semarang. Dalam pokok perkara, penggugat mendalilkan bahwa ia mendapatkan tanah dengan sertifikat Hak Milik Nomor 60 yang terletak di Kelurahan Wonosari Ngaliyan Kota Semarang dengan NIB 11.01.07.09.04179 dengan Surat Ukur Nomor 01191/Wonosari/2011 tanggal 23 September 2011. Tanah sengketa seluas 1.337 m<sup>2</sup>. Penggugat mendapatkan tanah tersebut dengan cara jual beli di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Ignatius Eddy Santoso dengan akta jual beli Nomor 11/2011 tanggal 21 April 2011. Dalam proses jual beli, penggugat telah melakukan pengecekan objek sengketa dan telah meminta PPAT untuk melakukan pengecekan keabsahan sertifikat atas tanah yang akan dibeli di BPN Kota Semarang. Jual beli dilakukan penggugat dengan seluruh ahli waris Sumidjan Cokro sebagai pemilik asal tanah tersebut. Setelah penggugat melakukan jual beli dan telah melakukan balik nama atas tanah tersebut, penggugat menguasai dan merawat tanah tersebut sebagaimana pemilik yang sah. Di atas tanah tersebut penggugat telah membuat sumur dan meratakan tanah untuk keperluan usaha. Penggugat terkejut karena para tergugat mengklaim tanah tersebut dengan menunjukkan sertifikat Hak Milik.

---

18 Sayang sekali peneliti tidak mendapatkan putusan dari pengadilan tingkat pertama. Hal ini menjadi catatan tersendiri bagi administrasi putusan di pengadilan negeri Semarang dalam hal ketataan mempublikasikan putusan yang telah diperiksa.

Tergugat membantah dalil yang disampaikan penggugat karena sertifikat tanah milik penggugat tumpang tindih dengan sertifikat yang dipegang oleh para tergugat. Sertifikat para tergugat terbit lebih dahulu dibandingkan sertifikat penggugat. Ternyata sertifikat milik penggugat seluas 1337 m<sup>2</sup> berada di sebagian tanah milik tergugat III Rama Widjaya Bakoh dengan sertifikat Hak Milik nomor 836 seluas 2506 m<sup>2</sup>. Selain itu, sertifikat penggugat juga berada di atas tanah milik Sri Nurani dan Sri Mulyani dengan sertifikat hak milik Nomor 212 seluas 2.413 m<sup>2</sup>. Sertifikat Hak Milik atas nama Rama Widjaya Bakoh terbit pada tanggal 1 Maret 1991. Sedangkan, sertifikat atas nama Sri Nuryani dan Sri Mulyani terbit pada tanggal 26 Desember 2016.

Asal mula sertifikat milik penggugat bersumber dari sertifikat pengganti. Pada tanggal 20 Desember 2000 Kantor Pertanahan Kota Semarang telah menerbitkan sertifikat Hak Milik nomor 3.459 sebagai pengganti sertifikat nomor 60 Karanganyar atas nama Sumidjan Tjokro atau orang tua para ahli waris. Pada tanggal 1 Maret 2010 Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah menerbitkan No SK 05/Pbt/BPN.33/2010 yang membatalkan sertifikat Hak Milik nomor 3.459 yang berasal dari SHM Nomor 60. Pembatalan ini dikarenakan adanya cacat hukum administrasi yaitu perbedaan luas dan ada kesalahan dalam penunjukan batas tanah.

Dua putusan yang dikeluarkan oleh dua pengadilan yang berbeda ini berkaitan dengan permasalahan sertifikat ganda atau tumpang tindih sertifikat di atas satu objek tanah. Selanjutnya akan digunakan sebutan sertifikat ganda untuk menandai adanya dua sertifikat yang berbeda di atas objek tanah yang sama. Melihat dua perkara di atas, kami akan mendefinisikan sertifikat ganda sebagai dua atau lebih sertifikat Hak Milik atas tanah yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan resmi di atas satu bidang tanah yang sama.<sup>19</sup>

Ada beberapa celah yang memungkinkan terjadinya sertifikat ganda sebagaimana yang terjadi dalam dua kasus di atas. Pada kasus di PTUN,

---

19 PP Nomor 24 Tahun 1997 mendefinisikan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA 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. Sedangkan definisi dari badan pertanahan dalam peraturan yang sama diartikan sebagai lembaga pemerintah Non-Departemen yang bidang tuasnya meliputi bidang pertanahan.

sertifikat ganda terjadi karena penggugat membeli tanah tersebut dalam kondisi tanah telah didiami oleh para tergugat. Ada upaya awal dari penggugat, dalam hal ini orang tua penggugat, untuk mengambil jalan tengah atas penguasaan tanah yang dilakukan para tergugat, akan tetapi jalan tengah tersebut tidak berhasil dan penggugat hingga akhirnya membiarkan permasalahan awal tersebut hingga akhirnya tanah tersebut telah bersertifikat atas nama para tergugat.

Dari sisi pengelolaan pertanahan di Indonesia, kelemahan teknologi memungkinkan terjadinya sertifikat ganda. Penggugat membeli tanah tersebut sebelum tahun 1997, di mana pada saat itu Kantor Pertanahan Kota Semarang belum memiliki teknologi pemetaan tanah yang dapat mencegah terjadinya tumpang tindih lahan. Penggugat membuat sertifikat Hak Milik atas tanah pada tahun 1985 setelah pada tahun 1983 terjadi jual beli antara penggugat dengan pemilik tanah tersebut. Sedangkan, para tergugat mendaftarkan tanah tersebut pada tahun 2011. Sertifikat ganda yang keluar di atas satu objek tanah yang sama terjadi karena ada kelemahan pemetaan pendaftaran tanah yang dimiliki oleh badan pertanahan sehingga terbitlah sertifikat ganda tersebut.

Sebelum ada pemetaan digital, Badan Pertanahan sebenarnya memiliki peta pendaftaran tanah secara analog, akan tetapi peta analog ini tidak mampu mendeteksi tumpang tindih lahan yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda. Pada kasus kedua juga terjadi dalam kurun waktu yang cukup lama. Pemilik pertama telah membuat sertifikat tanahnya pada tahun 1991 sedangkan sertifikat kedua terbit pada tahun 2011. Kelemahan peta analog kemungkinan menyebabkan terjadinya tumpang tindih sertifikat ini.<sup>20</sup>

### **C. Pemetaan Pendaftaran Tanah dalam PP Nomor 10 Tahun 1961.**

Peta pendaftaran tanah tidak diprioritaskan dalam setiap rezim pemerintahan di Nusantara. Hampir setiap pemerintahan yang berkuasa mendahulukan urusan penarikan pajak dibandingkan memberikan jaminan

---

<sup>20</sup> Peneliti beranggapan sepertinya BPN tidak memiliki peta dasar pendaftaran tanah. Karena pada waktu itu peneliti meminta izin untuk melihat peta dasar pendaftaran tanah lama, dan isyarat dari pihak BPN sepertinya memperkuat anggapan peneliti.

kepastian dan keamanan pemegang hak atas tanah.<sup>21</sup> Selama ada kebutuhan untuk meningkatkan pendapatan negara di sektor pertanahan, negara hadir untuk melakukan pemetaan penguasaan dan kepemilikan tanah. Peta pendaftaran tanah hanya imbas langsung dari peta perpajakan.<sup>22</sup> Pemerintah sebenarnya memiliki kemauan untuk menyusun peta pendaftaran tanah, akan tetapi kelemahan sumber daya manusia, teknologi dan anggaran yang terbatas menghambat usaha pemerintah dalam menyelenggarakan tertib administrasi pendaftaran tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sendiri telah mengatur masalah pendaftaran tanah dalam Bagian II Pasal 19. Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.<sup>23</sup> Sebelum lahirnya UUPA, Kementerian Agraria mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 yang menghidupkan kembali peraturan tentang *overschijvingsordonnantie* (S. 1834-27) yang mengatur tentang Peraturan Balik Nama. Peraturan ini bersifat sementara hingga akhirnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai Peraturan Pelaksana (PP Nomor 10 Tahun 1961) dari Pasal 19 UUPA.<sup>24</sup>

---

21 Untuk diskusi tentang sejarah pemetaan tanah di Indonesia, lihat Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan Dan Agraria*, ed. Tjahjo Arianto (STPN Press, 2012).

22 Pierre van der Eng, "After 200 Years, Why Is Indonesia's Cadastral System Still Incomplete?," in *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, ed. K McCarthy, J., & Robinson (ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2016), 227–44. Era pemerintahan kolonial melakukan pendaftaran tanah awalnya untuk menarik pajak real estate (*verponding*) di Batavia dan pajak tanah (*landrente*) di kawasan pedesaan pada tahun 1813. Pasca Indonesia merdeka, Program Ipeda (Iuran Pembangunan Daerah) tahun 1965 di luncurkan. Program ini memicu dimulainya survei pertanian untuk memperbaharui atau menyusun kembali serta mempersonalisasikan penguasa atas tanah.

23 Lihat, Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia*, II. (Jakarta: Rajawali, 1989), 100-101. Perangin mengkritik sistem pendaftaran tanah dalam UUPA karena tetap mengesahkan peralihan hak atas tanah tanpa harus dilakukan pendaftaran. Berbeda dengan sistem pendaftaran tanah yang sebelumnya diatur dalam *overschijvingsordonnantie* dimana setiap peralihan hak atas tanah harus dilakukan dihadapan *overschrijvingsabmtenaar*. Ia menjadi satu-satunya pejabat yang berhak melakukan balik nama dari setiap peralihan hak atas tanah. David Mitchell, Matthew Clarke, and James Baxter, "Evaluating Land Administration Projects in Developing Countries," *Land Use Policy* 25, no. 4 (2008): 464–473. Artikel ini menyebut bahwa pendaftaran tanah akan memperbaiki dan memberikan perlindungan keamanan dalam penguasaan dan akses terhadap tanah. Dampaknya akan meningkatkan produktivitas pertanian yang akan memperbaiki mata pencaharian masyarakat.

24 Peraturan ini secara efektif berlaku di Jawa dan Madura pada tanggal 24 September 1961, sedangkan berangsur-angsur berlaku di seluruh Indonesia sesuai dengan persiapan pejabat dan

Menurut PP Nomor 10 Tahun 1961, pemetaan tanah dilakukan dengan pengukuran bidang tanah desa demi desa. Pengukuran ini dilakukan dengan melakukan penyelidikan riwayat bidang tanah dan penetapan batas-batas tanahnya. pengukuran dilakukan oleh panitia yang dibentuk Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria. Keanggotaan panitia pengukuran terdiri dari ketua dan dua orang atau lebih anggota pemerintah desa. Hasil dari pengukuran desa ditulis dalam daftar-isian yang telah disediakan oleh Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dengan ditandatangani panitia. Jika ada perselisihan tentang batas antar bidang tanah, dilakukan upaya perdamaian oleh panitia. Jika perdamaian gagal ditangani, pengadilan yang memberi kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tersebut. Panitia pengukuran akan memberikan keterangan dalam bidang tanah yang sedang bersengketa tersebut sebagai tanah sengketa hingga perselisihan tersebut diselesaikan.

Hasil pengukuran bidang tanah desa akan dibuatkan peta-peta pendaftaran dengan memakai perbandingan. Peta pendaftaran menunjukkan dengan jelas hak atas tanah lengkap dengan batas-batasnya. Pengaturan lebih rinci tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pekerjaan-Pekerjaan Apa Saja Yang Dilakukan Panitia Pengukuran Tanah Desa Demi Desa. Pemetaan desa demi desa dilakukan dengan mengukur titik dasar dari seluruh desa yang telah dipersiapkan. Setelah pengukuran titik dasar dilakukan, panitia menindak lanjutinya dengan melakukan penyelidikan riwayat kepemilikan atas tanah serta penetapan batas-batas dari bidang-bidang tanah yang ada di desa tersebut.

Pemetaan desa demi desa menjadi pilihan awal bagi pemerintah untuk mengidentifikasi kepemilikan hak atas tanah. Pemetaan ini menjadi dasar bagi pemerintah dalam memberikan hak atas tanah kepada seseorang. Dengan peta sederhana ini, pemerintah dapat mengeluarkan surat tanda bukti hak dengan menerbitkan sertifikat sementara, yaitu sertifikat tanpa surat ukur, akan tetapi cukup dengan gambar situasi.<sup>25</sup>

Peneliti belum mendapatkan informasi dokumen yang cukup jelas

---

sarana di daerah setempat.

25 Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia*, 112.

tentang program pemetaan desa demi desa, bagaimana keberlanjutan program pemetaan desa demi desa ini berjalan dan apakah hasil dari pemetaan tersebut digunakan oleh BPN dalam membuat peta pendaftaran tanah. Bila dilihat dari dokumen kebijakan Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 1965, tampaknya proyek ini memang tidak memungkinkan dapat selesai mengingat beberapa pasal mengatur tentang kemungkinan tidak selesainya program pemetaan desa demi desa secara lengkap. Jika dilihat dalam pasal 5 peraturan ini, program pemetaan desa memiliki batasan waktu sehingga tidak semua desa dapat dipetakan status penguasaan atas tanahnya. Narasumber yang dapat menjelaskan pemetaan desa demi desa dalam penelitian ini adalah seorang pensiunan pegawai BPN. Ia masuk sebagai pegawai BPN pada tahun 1983 dan cukup menguasai seluk beluk pemetaan pertanahan. Menurut keterangan yang diberikan, pemetaan desa demi desa tidak berjalan dengan baik dan hanya menghasilkan satu peta desa lengkap di seluruh kabupaten kota di Jawa Tengah. Dia tidak bisa memberikan alasan kenapa program itu tidak berjalan dengan baik, tetapi ia merasa faktor SDM menjadi penyebabnya. SDM pada waktu itu sangat terbatas dan *input* dari juru ukur kebanyakan dari lulusan SMP dan SMA. Meskipun ada juga dari pendidikan akademi dan sarjana geodesi.<sup>26</sup>

#### **D. Pemetaan Pendaftaran Tanah dalam PP Nomor 24 Tahun 1997**

Pemberlakuan PP Nomor 10 Tahun 1961 dirasa kurang mampu menjawab tantangan perkembangan ekonomi Indonesia yang semakin berkembang secara cepat, khususnya usaha pemerintah untuk memfasilitasi modal asing yang masuk ke Indonesia. Maka pada tanggal 8 Juli 1997, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah yang mencabut pemberlakuan PP Nomor 10 Tahun 1961. Dalam memori pertimbangannya, PP Nomor 24 Tahun 2017 menyebutkan bahwa PP 10 tahun 1961 dianggap tidak mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional sehingga perlu disempurnakan dengan peraturan yang baru.

Penyempurnaan ini meliputi penegasan berbagai hal yang belum

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan Bapak Yusuf, Pensiunan BPN dan pernah mengajar di STPN Yogyakarta.

jelas tentang pendaftaran tanah, asas dan tujuan penyelenggaraannya serta penegasan akan jaminan kepastian hukumnya. Pendaftaran tanah yang diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 tidak cukup jelas mengatur tentang penguasaan dan pemilikan tanah yang terkait dengan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sehingga menimbulkan banyak konflik batas tanah. Ketidakjelasan letak dan peta dasar pendaftaran tanah terjadi karena belum adanya teknologi pengukuran dan pemetaan yang ada pada saat itu. Pengukuran dan pemetaan dilakukan secara manual yang menghasilkan surat ukur dan gambar situasi. Kondisi ini masih diperparah lagi dengan belum adanya peta dasar pendaftaran tanah. BPN hanya mengandalkan peta fiskal yang dimiliki oleh desa untuk menyusun peta dasar pendaftaran tanah. Kementerian Agraria baru mengeluarkan peraturan tentang pengukuran dan pemetaan tanah pada tahun 1996, 35 tahun setelah berlakunya PP Nomor 10 tahun 1961.

Pengukuran dan pemetaan menjadi salah satu isu utama penyempurnaan peraturan tentang pendaftaran tanah ini. Peraturan pendaftaran tanah yang baru ini mencoba untuk membangun sistem pengukuran dan pemetaan pendaftaran tanah dengan memanfaatkan perkembangan teknologi yang ada seperti penentuan titik batas tanah melalui global positioning system (GPS) dan komputerisasi pengelolaan, penyajian dan penyimpanan data, pelaksanaan pengukuran dan pemetaan pendaftaran tanah.<sup>27</sup>

Perubahan teknologi pemetaan tanah yang diusung oleh PP Nomor 24 Tahun 2017 menjadi perkembangan bagi teknis pengukuran dan pemetaan tanah yang selama ini dilakukan oleh BPN, dari pengukuran model terestrial yang menghasilkan gambar situasi menjadi peta digital dengan teknologi GPS dan komputerisasi pemetaan dengan citra satelit. Metode pengukuran dan pemetaan bidang tanah dengan menggunakan metode eksterestrial receiver GPS memiliki ketelitian tinggi dengan waktu yang relatif singkat.<sup>28</sup> Model pemetaan seperti ini akan mengurangi kesalahan dalam menentukan letak tanah yang terdaftar dan mengurangi potensi tumpang tindih lahan. Selain itu,

---

27 Tjahjo Arianto and T Aris Sunantyo, "Kemudahan Implementasi Rekonstruksi Batas Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Di Indonesia," in *Prosiding Seminar Nasional Revitalisasi Data*, 2009.

28 Bagas Ramadhony, Moehammad Awaluddin, and Bandi Sasmito, "Analisa Pengukuran Bidang Tanah Dengan Menggunakan GPS Pemetaan," *Jurnal Geodesi Undip* 6, no. 4 (2017): 305–15.

model pemetaan ini juga akan mengurangi kesalahan administrasi baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Ketepatan teknologi yang digunakan oleh BPN untuk menghasilkan pengukuran dan pemetaan tanah sangat tergantung pada kemampuan alat yang digunakan. Menurut Ratnawati et al.,<sup>29</sup> BPN menggunakan GPS handheld yang nilai ketelitiannya rendah. GPS handheld memang memiliki harga yang lebih rendah dibandingkan GPS geodetik yang memiliki ketelitian paling tinggi. Penggunaan GPS handheld akan berdampak pada saat plotting ke peta dasar pendaftaran tanah yang akan terdistorsi.

Komputerisasi pemetaan atau peta digital menggunakan pengukuran GPS menghasilkan peta citra satelit yang sangat membantu BPN dalam memberikan pelayanan pengecekan atas tanah demi keperluan jual beli tanah. Sebelum adanya peta citra satelit dalam penyajian peta dasar pendaftaran tanah, BPN hanya mengandalkan gambar situasi yang tidak sepenuhnya dapat menggambarkan kondisi sebenarnya karena perubahan rona wilayah akibat adanya pembangunan dan bangunan baru.

#### **E. Penyebab Sertifikat Ganda di Kota Semarang**

Peta dasar pendaftaran tanah memiliki kegunaan untuk mengetahui letak suatu bidang tanah yang telah didaftarkan di suatu wilayah, sehingga dapat menghindari terbitnya sertifikat ganda.<sup>30</sup> Menurut Soedomo, berbagai masalah teknis pemetaan mencuat karena bidang tanah yang sudah diukur mempunyai sistem koordinat lokal dan melayang, hasil ukuran yang overlapping, di mana gambar bidang tanah dalam sertifikat tidak dipetakan secara teliti di atas Peta Pendaftaran atau bahkan terdapat bidang tanah yang tidak terpetakan sama sekali sehingga tidak dapat direkonstruksi kembali dan sulit untuk dapat memberikan informasi letak bidang tanah tersebut.<sup>31</sup>

Dua perkara hukum yang dijadikan telaah dalam studi kasus ini

29 F. A. Ratnawati, B. Sudarsono, and S. Subiyanto, "Analisis Distorsi Peta Bidang Tanah Pada Pembuatan Peta Pendaftaran Menggunakan Citra Quickbird Analisis," *Jurnal Geodesi Undip* 2, no. 2 (2013): 240–52.

30 Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2008), ...

31 Agoes S Soedomo, "Peta Tunggal BPN Untuk Peningkatan Kualitas Sistem Pendaftaran Tanah (Permasalahan, Peluang Dan Alternatif Solusinya)," *Indonesian Journal of Geospatial* 4, no. 1 (2015): 17–24.

memperlihatkan pola yang sama, yaitu tidak atau belum adanya pemutakhiran data tanah terdaftar yang telah terekam di BPN. Kondisi ini menyebabkan tumpang tindih lahan dan terbitnya sertifikat ganda berpotensi sangat tinggi. Gambar situasi hanya gambar perkiraan yang disesuaikan dengan tetenger-tetengar (tanda tidak permanen) yang ada di sekitar lokasi tanah. Perubahan tetenger-tetengar yang menjadi patokan lokasi tanah sangat mudah berubah seiring dengan perkembangan kawasan pemukiman dan perluasan kota di Semarang. Jika tetenger (tanda) ini berubah, lokasi tanah yang sudah terdaftar di BPN akan sangat sulit ditemukan.<sup>32</sup>

Pengukuran tanah untuk pertama kali sebenarnya dapat mencegah terjadinya tumpang tindih lahan yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda. Pada saat pengukuran tanah yang didaftarkan, juru ukur akan meminta persetujuan batas tanah dari tetangga-tetangga pemilik tanah. Tidak menjadi masalah jika tanah tersebut dapat diketahui siapa pemilik tanahnya. Sayangnya, juru ukur tidak mengetahui pemilik tanah sebelahnya, atau pemohon pendaftaran tanah juga tidak mengetahui pemilik tanah di sebelahnya, maka pengukuran akan dilakukan secara sepihak. Hal ini yang berpotensi tinggi menimbulkan sertifikat ganda. Pada dua kasus di atas, tampak bahwa tetangga pemilik tanah sebelah tidak terlibat dalam proses pengukuran batas sehingga tidak memenuhi asas *contradictur delemintatie* di mana berita acara pengukuran hanya bersifat formalitas administrasi. Asas *contradicture delemintatie* mensyaratkan adanya persetujuan pihak-pihak dalam menentukan batas-batas hak kebendaan atas tanah. Asas ini harus terpenuhi, baik dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah pertama kali atau tanah yang sudah ada haknya.<sup>33</sup>

Tidak terlibatnya pemilik tanah dalam proses pengukuran, dalam kasus yang diteliti, disebabkan karena tanah tersebut dikategorikan sebagai tanah *absentee*,<sup>34</sup> di mana pemilik tanah tidak bertempat tinggal di lingkungan

---

32 *Tetenger* atau tanda patokan lokasi bidang tanah biasanya merujuk pada tempat ibadah, jalan atau kantor pemerintahan desa.

33 Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah Dan Peralihan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2010), 189.

34 Tanah *absentee* merupakan penguasaan tanah pertanian di mana pemilik tanah bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. lihat: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan

lokasi tanah berada.<sup>35</sup> Kondisi ini akan semakin memperparah tumpang tindih pengukuran tanah.

BPN Kota Semarang saat ini sedang melakukan pemutakhiran data tanah terdaftar yang belum terplot dalam peta dasar pendaftaran tanah digital. Keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran menyebabkan program ini belum berjalan secara maksimal.<sup>36</sup> Pegawai Kantor Pertanahan Semarang pada tahun 2019 berjumlah 94 orang. Pegawai di bawah seksi Survei dan Pemetaan berjumlah 17 orang. Abu Amar menyebutkan bahwa hampir 30% bidang tanah di Kota Semarang belum bersertifikat, selebihnya telah bersertifikat. Tanah-tanah yang belum bersertifikat ini sangat berpotensi menimbulkan sertifikat ganda.

Pada Laporan Rencana Strategis BPN tahun 2019 juga disebutkan bahwa kebutuhan sumber daya manusia untuk memberikan pelayanan pendaftaran tanah perlu ditingkatkan. Khususnya berkaitan dengan penambahan ketersediaan petugas ukur berlisensi. BPN berencana untuk mengadakan pendidikan khusus untuk memenuhi kebutuhan juru ukur agar target percepatan pendaftaran tanah dapat terlaksana.<sup>37</sup> BPN setidaknya membutuhkan 10.000 juru ukur hingga tahun 2019 untuk melaksanakan program pendaftaran tanah sistematis lengkap.<sup>38</sup>

Pemutakhiran peta analog ke peta digital juga perlu dilakukan secara hati-hati. Hal ini dapat dikonfirmasi dari beberapa riset yang menunjukkan proses digitalisasi peta bidang tanah tidak sesuai dengan surat ukur. Riset Aditama, dan lain-lain, ini memperlihatkan bahwa proses migrasi dari peta

---

Pertanahan Nasional, *Kamus Agraria Dan Tata Ruang* (Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, 2017), 248.

35 Peneliti mencoba untuk melakukan wawancara dengan pemilik tanah sebelah pada kasus Putusan PN, akan tetapi pemilik tanah tidak bersedia menjadi narasumber dalam penelitian ini. Sehingga data dari pemilik tanah yang bersengketa hanya berdasarkan pada dokumen putusan pengadilan yang berisi kronologis dan klaim dari para pihak yang bersengketa. Termasuk klaim dari pemilik tanah lama.

36 Wawancara dengan Kasubsi Pengukuran BPN Kota Semarang. Narasumber tidak menjelaskan lebih lanjut bagaimana cara kerja pemutakhiran data tanah terdaftar yang belum terdigitalisasi.

37 Lihat Lampiran Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015-2019 17.

38 Anita Widya Puspa, "Setidaknya 10.000 Juru Ukur Dibutuhkan Hingga 2019," <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180724/48/819918/setidaknya-10.000-juru-ukur-dibutuhkan-hingga-2019> (diakses pada tanggal 08 Agustus 202)

analog ke digital berbeda secara signifikan.<sup>39</sup> Hal ini terjadi karena pengukuran terdahulu yang belum diteliti, alat yang digunakan, tidak ada base map citra yang digunakan sebagai acuan, adanya over lap bidang satu dengan lainnya dan perubahan batas bidang tanah dari waktu ke waktu. Riset Baharudin ini juga memperlihatkan gejala yang sama.<sup>40</sup> Riset ini membandingkan data fisik surat ukur dengan data hasil digitalisasi. Hasil perbandingan ini kemudian divalidasi di lapangan dengan mengukur bidang tanah. hasilnya terjadi pergeseran titik berat pada tiap bidang yang divalidasi dengan rata-rata pergeseran 2 meter.

Berangkat dari kajian ini, transformasi kelembagaan hak kepemilikan atas tanah belum memberikan jaminan kepastian hak kepemilikan atas tanah. Transformasi kelembagaan secara formal dengan pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dapat mencapai tujuan jika tidak dibarengi dengan transformasi kelembagaan informal. Transformasi kelembagaan hak kepemilikan atas tanah yang diusung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24 Tahun 1997) telah mengadopsi perkembangan pengetahuan dan teknologi dalam pengukuran bidang tanah dan penyajian peta pendaftaran tanah.

Dalam kasus ini, transformasi kelembagaan secara formal tidak cukup. Transformasi kelembagaan formal perlu dibarengi dengan transformasi informal yang membutuhkan dukungan sumber daya manusia yang cakap untuk menunjang kelembagaan formal, khususnya dalam pekerjaan pemutakhiran data peta dasar pendaftaran tanah. Bisa dikatakan bahwa transformasi kelembagaan hak kepemilikan atas tanah belum dapat memberikan struktur insentif bagi masyarakat.<sup>41</sup> Ini artinya, tujuan dari terbitnya PP 24 Tahun 1997 yang berusaha untuk mengurangi biaya transaksi kepemilikan atas tanah dengan

---

39 Nur Azis Putra Aditama, Sawitri Subiyanto, and Fauzi Janu Amarrohman, "Uji Kualitas Peta Pendaftaran Tanah Pada Sistem Geokp Di Desa Bolo, Kecamatan Wonosegoro, Kabupaten Boyolali," *Jurnal Geodesi Undip* 9, no. 2 (2020): 11–20.

40 I. Baharudin, S. Subiyanto, and F. Amarrohman, "Analisis Hasil Digitalisasi Surat Ukur Pada Sistem Geo Kkp Di Kantor Pertanahan Kota Semarang (Studi Kasus : Kel. Karangroto Dan Kel. Genuksari, Kec. Genuk)," *Jurnal Geodesi Undip* 6, no. 4 (2017): 180–88.

41 Douglass C North, "An Outline of the Process of Economic Change," in *Understanding the Process of Economic Change* (Princeton University Press, 2005), 1–8, <https://doi.org/10.2307/j.ctt7zvbxt.4>. Menurut North, perubahan ekonomi membutuhkan perubahan: kuantitas dan kualitas manusia, andil pengetahuan yang diterapkan pada tatanan manusia atas alam dan kerangka kelembagaan yang mendefinisikan dengan sengaja struktur insentif bagi masyarakat.

mengandalkan teknologi mutakhir pengukuran dan pemetaan pendaftaran tanah belum berjalan dengan baik jika kualitas sumber daya manusia masih belum mencukupi untuk menerapkan teknologi yang digunakan.

#### **F. Potensi Sengketa Hukum dalam Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berpotensi menimbulkan sengketa hukum jika pemutakhiran peta dasar pendaftaran tanah belum terselesaikan. Pemutakhiran data ini berkaitan dengan bidang-bidang tanah yang telah terdaftar sebelum dilakukan digitalisasi peta dasar pendaftaran tanah. Bidang-bidang tanah lama masih menggunakan gambar situasi yang perlu dimutakhirkan dalam peta dasar pendaftaran tanah. Percepatan pendaftaran tanah tanpa didahului dengan pemutakhiran data bidang-bidang tanah terdaftar berpotensi menimbulkan sertifikat ganda.

Jika merujuk pada data tahun 2015, ada 90.622.503 bidang tanah dengan jumlah bidang tanah yang telah terdaftar sebanyak 54.832.737 bidang. Terdapat 61 persen bidang tanah yang belum terdaftar dan artinya belum diukur dan terpetakan.<sup>42</sup> Meskipun data ini cukup problematik, bagaimana mengetahui adanya tanah-tanah yang tidak terdaftar jika belum diukur dan dipetakan? Mungkin berpatokan pada peta lama atau peta persil yang ada di kelurahan/desa. Namun, peta persil belum menggambarkan kepemilikan dan penguasaan tanah.<sup>43</sup>

Keberadaan informasi pertanahan merupakan suatu keniscayaan,<sup>44</sup> mengingat masih belum komprehensifnya administrasi pendaftaran tanah. Pengecekan tanah di BPN belum tentu dapat mendeteksi adanya tumpang tindih lahan karena pengecekan tanah hanya mencocokkan data yuridis dan tidak

42 Dalam Eko Budi Wahyono, "Implementasi Regulasi Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi Badan Pertanahan Provinsi Sumatera Utara," *Bhumi* 3, no. 2 (2017): 217–231.

43 Persil merupakan sebidang tanah dengan ukuran tertentu untuk keperluan perumahan atau kegiatan lainnya. Lihat: Nasional, *Kamus Agraria Dan Tata Ruang*. h. 333 Peta persil menggambarkan blok-blok tanah di suatu wilayah yang di dalamnya terdapat hak-hak atas tanah.

44 Wahyuni, "Manajemen Pertanahan Nasional Dengan Pendekatan Unified Modelling Language (Uml)," *Bhumi* 3, No. 1 (2017): 111–121.

ada pengecekan data fisik. Pengecekan data yuridis belum menggambarkan keamanan bagi pihak pembeli yang akan melakukan transaksi jual beli. Ia hanya mencocokkan data sertifikat dengan buku tanah yang ada di BPN. Letak tanahnya sendiri tidak diketahui secara pasti oleh BPN. Bahkan ada pemilik tanah yang memperoleh tanah dari warisan, belum tentu dapat menunjuk secara tepat letak tanah yang akan menjadi objek jual beli. Hal ini terjadi karena peta dasar pendaftaran tanah lama hanya perkiraan saja.<sup>45</sup> Oleh karenanya, teknologi informasi pertanahan menjadi sangat penting dalam administrasi pendaftaran tanah.

### **G. Kesimpulan**

Tingginya perkara pertanahan dalam pemeriksaan kasasi terjadi karena masih adanya persoalan administrasi di BPN. Perkembangan teknologi telah menimbulkan transformasi administrasi pendaftaran tanah, dari sistem pemetaan analog menjadi peta digital yang menggunakan teknologi GPS. Belum selesainya transformasi digital ini menimbulkan sengketa hukum atas tanah, salah satunya adalah sertifikat ganda.

Sertifikat ganda di Kota Semarang terjadi karena belum terselenggaranya peta dasar pendaftaran tanah secara komprehensif. Hal ini terjadi karena adanya perubahan peraturan perundang-undangan tentang pendaftaran tanah yang diikuti dengan perubahan sistem pemetaan pendaftaran tanah. Sistem pemetaan pendaftaran tanah masih menggunakan model pemetaan analog yang menghasilkan gambar situasi. Sedangkan, dalam sistem pendaftaran tanah yang baru sudah memperkerjakan sistem pemetaan digital dengan memanfaatkan teknologi *Global Positioning System*. Proses migrasi dari peta analog ke peta digital juga tidak berjalan sempurna karena permasalahan teknis dan kemampuan. Hal ini menimbulkan masalah ketika harus diplot di peta dasar pendaftaran tanah digital. Permasalahan teknis inilah yang menjadikan terjadinya sertifikat ganda di Kota Semarang. Dengan kondisi ini, program percepatan pendaftaran tanah sistematis dan lengkap berpotensi menimbulkan sengketa hukum jika permasalahan teknis peta pendaftaran

---

45 Perkiraan ini dapat dilihat dari adanya simbol “±” dalam ukuran tanah.

tanah belum terselesaikan.

### BIBLIOGRAFI

- Aditama, Nur Azis Putra, Sawitri Subiyanto, and Fauzi Janu Amarrohman. "Uji Kualitas Peta Pendaftaran Tanah Pada Sistem Geokp Di Desa Bolo, Kecamatan Wonosegoro, Kabupaten Boyolali." *Jurnal Geodesi Undip* 9, no. 2 (2020): 11–20.
- Anatami, D. "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 12, no. 1 (2017): 1–17.
- Arianto, Tjahjo, and T Aris Sunantyo. "Kemudahan Implementasi Rekonstruksi Batas Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Di Indonesia." In *Prosiding Seminar Nasional Revitalisasi Data*, 2009.
- Baharudin, I., S. Subiyanto, and F. Amarrohman. "Analisis Hasil Digitalisasi Surat Ukur Pada Sistem Geo Kkp Di Kantor Pertanahan Kota Semarang (Studi Kasus : Kel. Karangroto Dan Kel. Genuksari, Kec. Genuk)." *Jurnal Geodesi Undip* 6, no. 4 (2017): 180–88.
- Eman, Angga B Ch, "Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Oleh BPB." *Lex et Societatis* 1, no. 5 (2013): 28–40. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Eng, Pierre van der. "After 200 Years, Why Is Indonesia's Cadastral System Still Incomplete?" In *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, edited by K McCarthy, J., & Robinson, 227–44. ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2016.
- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Istijab. "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria." *Widya Yuridika* 1, no. 1 (2018): 11–23.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Kamus Agraria Dan Tata Ruang*. Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, 2017.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Cetak Biru Pembaharuan Peradilan 2010-2035." Jakarta, 2010.
- . "E-Court: Keberlanjutan Modernisasi Peradilan." Jakarta, 2020.
- . "Era Baru Peradilan Modern Berbasis Teknologi Informasi." Jakarta, 2019.
- . "Laporan Tahunan MA 2015." Jakarta, 2016.
- . "Laporan Tahunan MA 2016." Jakarta, 2017.
- . "Laporan Tahunan MA 2017." Jakarta, 2018.
- Mitchell, David, Matthew Clarke, and James Baxter. "Evaluating Land Administration Projects in Developing Countries." *Land Use Policy* 25, no.

- 4 (2008): 464–73. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2007.10.004>.
- Mudjiono, Mudjiono. “Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia Melalui Revitalisasi Fungsi Badan Peradilan.” *Jurnal IUS QUIA IUSTUM* 14, no. 3 (2007): 458–73. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol14.iss3.art6>.
- North, Douglass C. “An Outline of the Process of Economic Change.” In *Understanding the Process of Economic Change*, 1–8. Princeton University Press, 2005. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7zvbxt.4>.
- Perangin, Effendi. *Hukum Agraria Di Indonesia*. II. Jakarta: Rajawali, 1989.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Lembaran Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1127).
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696).
- Puspa, Anita Widya. “Setidaknya 10.000 Juru Ukur Dibutuhkan Hingga 2019.” *Ekonomi*, 2018. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180724/48/819918/setidaknya-10.000-juru-ukur-dibutuhkan-hingga-2019>.
- Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 492/Pdt/2015/PT.Smg
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 062/G/2014/PTUN. SMG. j.o Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 56/B/2015/PT.TUN.SBY j.o Putusan MA Nomor 507 K/TUN/2015
- Ramadhony, Bagas, Moehammad Awaluddin, and Bandi Sasmito. “Analisa Pengukuran Bidang Tanah Dengan Menggunakan GPS Pemetaan.” *Jurnal Geodesi Undip* 6, no. 4 (2017): 305–15.
- Ratnawati, F. A., B. Sudarsono, and S. Subiyanto. “Analisis Distorsi Peta Bidang Tanah Pada Pembuatan Peta Pendaftaran Menggunakan Citra Quickbird Analisis.” *Jurnal Geodesi Undip* 2, no. 2 (2013): 240–52.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran Tanah Dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Soedomo, Agoes S. “Peta Tunggal BPN Untuk Peningkatan Kualitas Sistem Pendaftaran Tanah (Permasalahan, Peluang Dan Alternatif Solusinya).” *Indonesian Journal of Geospatial* 4, no. 1 (2015): 17-24–24.
- Soesangobeng, Herman. *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan Dan Agraria*. Edited by Tjahjo Arianto. STPN Press, 2012.
- Sorongon, Richardo J. “Dampak Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh BPN.” *Lex et Societatis* III, no. 3 (2015): 37–39.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

- Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
- Utama, M Aulia Reza. "Peran Peradilan Pertanahan Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan." *Badamai Law Journal* 2, no. 1 (2017): 133–52.
- Wahyono, Eko Budi, "Implementasi Regulasi Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi Badan Pertanahan Provinsi Sumatera Utara." *Bhumi* 3, no. 2 (2017): 217–31.
- Wahyuni. "Manajemen Pertanahan Nasional Dengan Pendekatan Unified Modelling Language (UML)." *Bhumi* 3, no. 1 (2017): 111–21.
- Yin, Robert K. *Case Study Research, Design Ad Method. Qualitative Research*. 3rd ed. California: Sage, 2003. <https://doi.org/10.3917/rsi.103.0020>.
- Zulpian Karno. "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Luar Pengadilan (Non-Ligitasi ) Melalui Mediasi Terhadap Syahnya Kepemilikan Sertifikat Ganda (Over Live) (Study Di Kecamatan Sungai Raya Kab. Kubu Raya)." *Jurnal Nestor Magister Hukum* 03, no. 03 (2016): 6–8. <https://doi.org/10.16309/j.cnki.issn.1007-1776.2003.03.004>.