

## UPAYA PENANGANAN SENGKETA KEPEMILIKAN SERTIFIKAT GANDA OLEH BPN DI KABUPATEN GRESIK

Rizky Awaludin Bagus Sucipto<sup>1</sup>, Wahyu Prawesti<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Email: rizkyawaludin2808@gmail.com

### ABSTRACT

Duplicate land certificates pose a significant challenge to Indonesia's agrarian system, as they generate legal uncertainty and undermine land ownership rights. This issue reflects weaknesses in land administration and the lack of data integration within the National Land Agency (BPN). This study investigates the dispute resolution mechanisms applied by the Gresik Regency Land Office and evaluates the legal protection afforded to legitimate certificate holders. Employing an empirical legal method with a descriptive-qualitative approach, data were collected through interviews, observations, and documentation. The findings reveal that although BPN Gresik implements administrative procedures in line with Government Regulation No. 24 of 1997 on Land Registration, shortcomings persist, particularly in the verification process and information system integration. Moreover, legal protection for holders of original certificates remains suboptimal due to limited restitution mechanisms and inconsistent regulatory enforcement. The study highlights the urgency of digital-based land administration reform, along with the need for greater transparency, accountability, and the development of fair and efficient non-litigation dispute resolution mechanisms.

**Keywords:** Land Disputes, Duplicate Land Certificates, Legal Protection, National Land Agency (BPN)

### ABSTRAK

Sengketa tanah akibat terbitnya sertifikat ganda menjadi persoalan serius dalam sistem agraria di Indonesia karena berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengganggu hak kepemilikan masyarakat atas tanah. Fenomena ini menunjukkan masih lemahnya administrasi pertanahan dan kurangnya sinkronisasi data yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Penelitian ini bertujuan menelaah mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda yang diterapkan oleh BPN Kabupaten Gresik sekaligus mengevaluasi bentuk perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat yang sah. Metode penelitian yang digunakan adalah hukum empiris dengan pendekatan deskriptif-kualitatif melalui teknik wawancara, observasi, dan studi dokumentasi di Kantor Pertanahan Gresik. Temuan penelitian menunjukkan bahwa BPN Gresik telah menerapkan prosedur administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, namun masih terdapat kelemahan terutama pada tahap verifikasi awal serta keterpaduan sistem informasi. Perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat yang asli belum berjalan optimal karena terbatasnya mekanisme restitusi serta inkonsistensi dalam penerapan regulasi. Hasil penelitian ini menegaskan pentingnya reformasi sistem pertanahan berbasis digital, peningkatan transparansi, serta penguatan akuntabilitas di lingkungan BPN. Pemerintah juga disarankan untuk segera mempercepat integrasi data pertanahan secara nasional dan memperkuat alternatif penyelesaian sengketa di luar jalur litigasi secara adil dan efisien.

**Kata Kunci:** Perselisihan Tanah, Sertifikat Tanah Ganda, Perlindungan Hukum, Badan Pertanahan Nasional (BPN)

### PENDAHULUAN

Hak atas tanah merupakan wewenang untuk menguasai dan memanfaatkan tanah yang dapat dialihkan kepada individu, kelompok, maupun badan hukum. Terdapat berbagai

macam hak atas tanah, antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, serta hak pakai. Fungsi tanah sendiri adalah memberikan perlindungan agar keberadaannya dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat, sehingga mampu menunjang kehidupan yang layak sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945. Tanah sebagai objek ekonomi memiliki peranan yang krusial dalam mendukung keberlangsungan hidup manusia, terutama terkait dengan keberlanjutan kehidupan dan tercapainya keadilan social (Soetandyo, 2019).

Atas dasar itu, negara hadir sebagai pemegang kekuasaan tertinggi terhadap sumber daya alam, termasuk tanah. Penerbitan hak milik atas tanah dilakukan oleh pejabat berwenang, yakni Kantor Pertanahan. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria, menegaskan bahwa pada tingkatan tertinggi tanah dikuasai oleh negara sebagai representasi dari seluruh rakyat. Hal ini sejalan dengan ketentuan konstitusional Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Bumi, Air, Ruang Angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”

Ketentuan terkait jaminan hukum atas hak tanah pada awalnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Namun, seiring perkembangan kebutuhan, regulasi tersebut kemudian disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan terbaru ini, berbagai persyaratan dan prosedur pendaftaran tanah telah disederhanakan agar lebih mudah dilaksanakan.

Saat ini, tanah menjadi salah satu objek yang paling rentan menimbulkan perselisihan, baik antarindividu, antara individu dengan badan hukum, antar badan hukum, maupun yang melibatkan pemerintah. Keberadaan tanah dibuktikan melalui pendaftaran yang diwujudkan dengan penerbitan sertifikat, sebagai tanda penguasaan dan kepemilikan yang sah. Oleh karena itu, pemerintah mewajibkan pelaksanaan pendaftaran tanah yang disertai dengan penerbitan sertifikat. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menegaskan bahwa pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan hak atas tanah yang terdaftar merupakan bukti kepemilikan yang sah menurut hukum.

Sertifikat tanah dapat dikatakan sebagai dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan berfungsi sebagai bukti legal atas kepemilikan atau hak atas tanah (Astuti, 2020). Sertifikat tanah memiliki kekuatan hukum yang mengikat sehingga dapat dijadikan alat pembuktian yang sah terkait kepemilikan tanah. Selain itu, keberadaan sertifikat juga berperan penting dalam mencegah timbulnya sengketa tanah. Adapun informasi yang tercantum dalam sertifikat meliputi:

- a) Nomor Sertifikat
- b) Nama Pemilik
- c) Letak Tanah
- d) Ukuran Tanah
- e) Batas-Batas Tanah
- f) Status Hak
- g) Nomor Peta
- h) Waktu diterbitkan
- i) Tanda tangan dan Cap resmi

Menurut hasil penelitian Arifin (2022), faktor utama penyebab terbitnya sertifikat ganda meliputi lemahnya sistem administrasi pertanahan, tidak terintegrasi data, serta kurang optimalnya verifikasi lapangan oleh petugas. Selain itu, sertifikat ganda juga dapat timbul akibat adanya klaim yang tumpang tindih, transaksi tanah yang dilakukan tanpa akta notaris, maupun proses pendaftaran tanah yang tidak sesuai prosedur. Pada saat ini peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) sangat penting sebagai lembaga yang berwenang dalam pengelolaan data pertanahan sekaligus penyelesaian konflik terkait hak atas tanah. BPN berkewajiban menata administrasi pertanahan serta mengedepankan asas keadilan dalam menangani sengketa, sesuai dengan prinsip perlindungan hukum bagi pemegang hak yang sah.

Pasal 32 UUPA memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menyusun sistem pendaftaran tanah secara lebih terperinci, dengan tujuan memperkuat pengawasan dalam penerbitan sertifikat sekaligus mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang maupun kesalahan administratif (UU No. 5 Tahun 1960). Dalam konteks ini, pemerintah dituntut melakukan reformasi pertanahan berbasis digital melalui integrasi data spasial dan yuridis

guna menekan risiko munculnya sertipikat ganda. Sebagai langkah pencegahan sengketa, masyarakat juga perlu diberikan edukasi mengenai pentingnya memeriksa status tanah sebelum melakukan transaksi, agar dapat menghindari tumpang tindih kepemilikan serta menjamin keabsahan transaksi secara hukum (Simamora, 2023).

Melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), pemerintah berupaya mengatasi permasalahan sengketa kepemilikan tanah sekaligus memberikan legalitas bagi masyarakat atas tanah yang dikuasainya. Namun demikian, efektivitas program tersebut masih memerlukan evaluasi, terutama dalam menangani konflik yang muncul akibat terbitnya sertipikat ganda. Atas dasar itu, penulis memandang perlu dilakukan penelitian lebih mendalam terkait mekanisme penyelesaian sengketa sertipikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional, khususnya di Kabupaten Gresik.

## PEMBAHASAN

### 1. Mekanisme Penyelesaian Yang Dilakukan Oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)

#### Dalam Menangani Kasus Sertipikat Ganda di Kabupaten Gresik Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku

Pengajuan pengaduan dimulai ketika masyarakat menyampaikan keberatan terkait adanya sertipikat ganda kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Landasan hukumnya tercantum dalam Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang mengatur proses penerimaan dan penanganan keberatan (Karomiah, Isnaeni, & Ayu, 2024). Dalam perspektif teori pelayanan publik, diperlukan respons yang cepat agar kepercayaan terhadap lembaga tetap terjaga. Dari sisi hukum, negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi hak atas tanah, baik milik individu maupun masyarakat. Secara filosofis, prinsip keadilan menekankan pentingnya memberikan akses kepada masyarakat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.

Prinsip *Contrarius Actus* menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi pembatalan sertipikat yang bermasalah. Dasar hukumnya diatur dalam Pasal 57 ayat (1) huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Kaimuddin, Permadi, & Suharingsih, 2021). Dalam teori hukum administrasi, perubahan atas akses hukum dilakukan melalui prosedur formal yang telah ditetapkan. Secara yuridis, pembatalan sertipikat dilakukan melalui

mekanisme hukum administratif. Dari segi filosofis, langkah ini merefleksikan prinsip keadilan substantif.

Pemeriksaan ulang terhadap subjek dan objek tanah dilakukan secara cermat dan menyeluruh. Ketentuan hukumnya tercantum dalam Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, yang menetapkan verifikasi ulang sebagai bagian dari prosedur standar (Karomiah et al., 2024). Berdasarkan teori tindakan rasional, keputusan yang diambil harus didasarkan pada data yang valid dan akurat. Secara yuridis, langkah ini bertujuan untuk menghindari potensi tumpang tindih sejak awal. Dari sisi filosofis, hal ini mencerminkan prinsip kehati-hatian serta menunjukkan tanggung jawab lembaga secara institusional.

Proses mediasi dilaksanakan setelah tahap klarifikasi administratif, apabila terdapat indikasi adanya sengketa ganda. Dasar hukumnya merujuk pada Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016, yang menyediakan mekanisme mediasi berdasarkan kesepakatan para pihak (Septiani & Ratna, 2022). Dalam teori penyelesaian sengketa alternatif, mediasi dipandang sebagai metode yang efisien dan melibatkan partisipasi aktif. Secara yuridis, tercapainya kesepakatan damai dapat mencegah proses litigasi yang berlarut-larut. Dari sudut pandang filosofis, pendekatan *restorative justice* menitikberatkan pada pemulihan hubungan antara pihak-pihak yang bersengketa.

Fasilitator internal BPN memiliki peran penting sebagai pemimpin mediasi dalam ruang layanan. Landasan hukum berdasarkan Pasal 3 Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 menegaskan fungsi fasilitasi mediasi yang dijalankan oleh pihak netral (Sembiring, 2024). Konsep netralitas mediator mendukung terciptanya keadilan prosedural dalam proses negosiasi. Dari sisi yuridis, keberadaan pihak yang netral berfungsi menjaga kredibilitas jalannya mediasi. Sedangkan secara filosofis, hal ini mencerminkan prinsip keadilan (fairness) dalam mekanisme penyelesaian sengketa alternatif.

Hasil mediasi dituangkan dalam berita acara yang memiliki kekuatan mengikat. Dasar hukum Pasal 14 Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 menegaskan keabsahan berita acara tersebut. Dalam perspektif teori hukum kontrak, ditekankan pentingnya nilai kesepakatan Bersama (Sembiring, 2024). Secara yuridis, berita acara berperan sebagai dokumen otentik. Sementara secara filosofis, aliran hukum naturalisme memandang kesepakatan sebagai fondasi keadilan dalam kehidupan bermasyarakat.

Kendala dalam pelaksanaan mediasi kerap muncul akibat keterbatasan pemahaman hukum dari para pihak yang bersengketa. Berdasarkan teori akses terhadap keadilan, tingkat literasi hukum memiliki pengaruh signifikan terhadap efektivitas penyelesaian melalui mediasi (Septiani & Ratna, 2022). Secara yuridis, ketidaktahuan hukum berpotensi menimbulkan putusan yang menyimpang dari prinsip keadilan. Dari sudut pandang filosofis, keadilan substansial hanya dapat terjamin apabila seluruh pihak memperoleh kesempatan yang setara dalam mengakses informasi hukum.

Ajudikasi oleh BPN ditempuh apabila proses mediasi tidak berhasil mencapai kesepakatan. Landasan hukum Pasal 15 Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 mengatur ajudikasi internal sebagai alternatif penyelesaian. Dalam perspektif teori administratif *due process*, ajudikasi menjamin hak para pihak untuk memperoleh proses peradilan yang formal (Sembiring, 2024). Secara yuridis, mekanisme ini memberikan keputusan final di lingkungan internal BPN. Sementara itu, secara filosofis, ajudikasi mencerminkan penghormatan terhadap prosedur resmi sebagai wujud perlindungan hukum bagi individu.

Rekomendasi hasil ajudikasi disampaikan kepada pejabat berwenang sebagai dasar tindak lanjut. Secara yuridis, ketentuan Pasal 5 Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 mengatur tata cara penyampaian surat rekomendasi ajudikasi. Dalam perspektif teori rantai komando administratif, mekanisme ini menjamin kepastian jalur otoritas dalam pengambilan keputusan (Sembiring, 2024). Dari sisi yuridis, prosedur tersebut memastikan kebijakan disalurkan melalui mekanisme resmi. Sementara secara filosofis, hal ini mencerminkan prinsip transparansi dalam struktur kelembagaan.

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dapat diajukan apabila sertifikat yang disengketakan belum dibatalkan oleh BPN. Secara yuridis, Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menegaskan bahwa PTUN memiliki kewenangan sebagai forum pembatalan tindakan administrasi. Berdasarkan teori hukum Kelsen, PTUN berfungsi sebagai mekanisme *check and balance* terhadap kewenangan administrasi negara (Karomiah et al., 2024). Dari sisi yuridis, keberadaan PTUN berperan sebagai pengawas terhadap keputusan BPN. Sedangkan secara filosofis, hal ini merefleksikan prinsip keterbukaan hukum dalam rangka menegakkan keadilan publik.

Putusan PTUN yang mengabulkan permohonan pemohon mewajibkan pembatalan sertifikat yang disengketakan. Landasan yuridisnya terdapat pada Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menegaskan kekuatan mengikat putusan pengadilan. Berdasarkan teori efektivitas hukum, setiap putusan wajib dipatuhi dan dilaksanakan. Dari segi yuridis, *sprake* putusan harus ditindaklanjuti oleh pejabat yang berwenang (Karomiah et al., 2024). Secara filosofis, hal tersebut mencerminkan prinsip supremasi hukum yang berada di atas kewenangan administrasi.

BPN berkewajiban mencabut sertifikat setelah adanya putusan PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Secara yuridis, kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 serta Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Berdasarkan teori ketaatan administratif, pejabat publik dituntut untuk menghormati dan melaksanakan ketentuan hukum yang berlaku. Dari aspek yuridis, pencabutan sertifikat berfungsi menjaga efektivitas pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara (Karomiah et al., 2024). Sedangkan secara filosofis, hal ini mencerminkan prinsip tata tertib hukum yang menjamin kesinambungan antara norma dan tindakan.

Permasalahan sertifikat ganda dapat dikualifikasikan sebagai perkara perdata apabila sengketa melibatkan pihak swasta. Secara yuridis, ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memberikan dasar pengaturan mengenai ganti rugi atas perbuatan melawan hukum. Dalam perspektif teori hukum perdata, penyelesaian diarahkan pada pemulihan hak-hak sipil pihak yang dirugikan (Karomiah et al., 2024). Dari aspek yuridis, mekanisme ini menawarkan solusi restitutif bagi pemilik asli. Sementara secara filosofis, pendekatan keadilan restoratif menekankan upaya pemulihan keseimbangan dan harmoni dalam masyarakat.

Pelaksanaan putusan PTUN diawasi melalui mekanisme monitoring oleh pejabat pengendali internal. Secara yuridis, ketentuan Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur kewajiban pelaporan atas tindak lanjut putusan tersebut. Berdasarkan teori evaluasi kebijakan publik, monitoring berfungsi sebagai *feedback loop* untuk menilai efektivitas implementasi kebijakan. Dari sisi yuridis, kewajiban penyampaian laporan dimaksudkan untuk menjamin akuntabilitas (Karomiah et al., 2024). Sedangkan secara filosofis, hal ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menekankan pentingnya transparansi dan kontrol publik.

Analisis penulis menunjukkan bahwa mekanisme tersebut merefleksikan adanya sinergi prosedural antara landasan yuridis formal dengan praktik administrasi. Mekanisme internal BPN diperkuat oleh teori hukum administratif serta prinsip keadilan prosedural (Kaimuddin dkk., 2021). Dari perspektif filosofis, mekanisme ini menegaskan peran negara sebagai pelindung hak masyarakat sekaligus penjamin keadilan substantif. Respons publik terhadap proses penyelesaian sengketa dapat ditingkatkan melalui edukasi hukum dan penerapan sistem digital yang lebih inklusif. Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa mekanisme ini telah memiliki kekuatan yuridis yang memadai, namun masih memerlukan penguatan kapasitas sumber daya manusia, peningkatan transparansi, serta perluasan akses publik guna mewujudkan keadilan substansial.

## 2. Analisis Empiris dan Temuan Lapangan Oleh Penulis

Hasil temuan lapangan memperlihatkan adanya keterbatasan sumber daya manusia (SDM) di BPN Gresik dalam menangani perkara sertifikat ganda. Keterbatasan tersebut berdampak pada lambannya proses verifikasi data serta lemahnya koordinasi antarkantor. Berdasarkan teori pelayanan publik, efektivitas penyelesaian sengketa menuntut adanya kapasitas kelembagaan yang memadai. Secara yuridis, Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mewajibkan BPN untuk menyelenggarakan mekanisme keberatan yang responsif. Sementara secara filosofis, negara berkewajiban menyediakan pelayanan publik yang profesional sebagai wujud dari keadilan administratif.

Akses terhadap infrastruktur digital belum sepenuhnya dapat dimanfaatkan oleh petugas lapangan, mengingat sistem BHUMI tidak jarang mengalami kendala teknis sehingga menghambat kinerjanya. Berdasarkan teori sistem informasi, keandalan sistem merupakan aspek fundamental sebagai penopang utama validasi data. Dari sisi yuridis, kewajiban integrasi data nasional telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Sementara secara filosofis, modernitas hukum menuntut keberadaan sistem yang adaptif serta bebas dari hambatan teknis.

Proses verifikasi terhadap database historis masih menjadi hambatan utama, mengingat tidak seluruh arsip telah terdigitalisasi maupun terdokumentasi secara memadai. Dalam perspektif teori hukum administratif, pengelolaan arsip memiliki peranan krusial

sebagai dasar legitimasi bagi setiap tindakan administratif. Secara yuridis, Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mewajibkan pencatatan riwayat sertifikat secara sistematis. Sedangkan secara filosofis, prinsip akuntabilitas menuntut adanya jejak administrasi yang dapat dijadikan pedoman transparansi.

Konflik pertanahan kerap timbul akibat resistensi dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan, termasuk praktik mafia tanah. Beberapa pendapat menyatakan bahwa mafia tanah memanfaatkan celah administratif serta jaringan internal BPN dalam menjalankan aksinya (Seputar Birokrasi, 2025). Dalam perspektif teori konflik struktural, kondisi ini menggambarkan adanya ketimpangan akses dan kontrol terhadap institusi. Dari sisi yuridis, negara memiliki kewajiban konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sementara secara filosofis, pemerintah berkedudukan sebagai penyeimbang moral untuk mengoreksi dominasi yang tidak adil.

Hasil wawancara dengan pemilik sertifikat asli menunjukkan adanya rasa frustrasi akibat lambannya proses penyelesaian sengketa. Proses yang memakan waktu panjang menimbulkan ketidakpastian praktis terhadap kepastian hak kepemilikan. Dalam perspektif teori keadilan prosedural, akses yang cepat dipandang sebagai bagian integral dari keadilan. Secara yuridis, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjamin setiap orang atas proses hukum yang adil. Sementara secara filosofis, keadilan yang nyata menuntut adanya efisiensi dalam penanganan administrative.

Masyarakat masih menunjukkan ketidakpercayaan terhadap legitimasi sertifikat digital dibandingkan dengan sertifikat fisik. Di lapangan, sertifikat manual dinilai lebih meyakinkan. Perspektif teknologi hukum menegaskan bahwa transformasi digital akan menghadapi resistensi apabila tidak disertai dengan upaya edukasi yang memadai. Secara yuridis, keberadaan sertifikat elektronik telah memperoleh legitimasi melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023. Sedangkan secara filosofis, modernisasi hukum harus berjalan selaras dengan tingkat penerimaan dan pemahaman publik agar dapat mencapai efektivitas.

Akses masyarakat terhadap data pertanahan masih tergolong terbatas, di mana banyak warga belum memahami prosedur penggunaan sistem BHUMI. Dalam perspektif teori akses keadilan, informasi publik dipandang sebagai hak fundamental warga negara. Secara

yuridis, Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mewajibkan adanya keterbukaan data pertanahan. Sedangkan secara filosofis, prinsip transparansi publik menjadi landasan penting dalam memperkuat legitimasi lembaga.

Dampak yuridis dari terbitnya sertifikat ganda adalah munculnya ketidakpastian atas status kepemilikan tanah. Kajian normatif menegaskan bahwa kondisi tersebut berpotensi mengancam stabilitas sistem hukum agraria. Dalam kerangka teori kepastian hukum Radbruch, diperlukan konsistensi antara norma hukum dan pelaksanaannya (Nasir, S. M, 2024). Secara yuridis, Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA memberikan legitimasi terhadap sertifikat sebagai alat pembuktian hak. Sementara secara filosofis, hukum dituntut untuk menjamin kepastian legal sebagai fondasi terciptanya ketertiban dalam masyarakat.

Dampak ekonomi dari terbitnya sertifikat ganda tercermin dalam terhambatnya akses terhadap fasilitas kredit serta terganggunya transaksi properti. Pemilik yang sah kehilangan kesempatan memanfaatkan tanah sebagai instrumen jaminan. Dalam perspektif teori ekonomi hukum, kepastian hak atas properti merupakan prasyarat bagi terciptanya efisiensi pasar. Secara yuridis, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan mandat negara untuk mengelola sumber daya demi kemakmuran rakyat. Dari sudut pandang filosofis, kepastian legalitas hak atas tanah merupakan bagian integral dari pemenuhan hak sosial-ekonomi warga negara.

Sengketa pertanahan yang tidak terselesaikan mendorong meningkatnya ketegangan sosial di tingkat lokal, bahkan berujung pada konflik horizontal antarwarga yang terdampak. Dalam perspektif sosiologi hukum, sengketa tanah berpotensi memicu krisis sosial yang lebih luas. Secara yuridis, negara berkewajiban menjaga ketertiban umum sebagai bagian dari fungsi pemerintahan. Dari sisi filosofis, rekonsiliasi sosial menuntut adanya pendekatan restoratif sebagai solusi yang menyeimbangkan kepastian. Mekanisme *restorative justice* tidak banyak diterapkan. Kebanyakan penyelesaian masih bersifat litigatif atau administratif. Teori restorative justice memandang rekonsiliasi sebagai solusi holistik. Yuridisnya, Permen ATR/BPN No. 11 Tahun 2016 mengakomodasi mediasi internal. Filosofi hukum mendambakan rehabilitasi sosial ketimbang dominasi legalistik.

Koordinasi antara Kantor Pertanahan di daerah dengan instansi pusat masih menunjukkan kelemahan, terutama terkait pembaruan dan sinkronisasi data lintas wilayah yang tidak konsisten. Perspektif teori governance menekankan pentingnya hubungan antar

lembaga guna membangun sistem yang koheren. Secara yuridis, Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 menegaskan larangan terjadinya fragmentasi data. Dari sudut pandang filosofis, administrasi pertanahan seharusnya beroperasi melampaui batas-batas birokrasi sektoral agar tercipta konsistensi dalam pengelolaan data dan pelayanan publik.

Minimnya sosialisasi menyebabkan masyarakat kurang memahami hak maupun prosedur yang tersedia, termasuk mekanisme keberatan administratif. Dalam perspektif teori literasi hukum, hal ini menunjukkan urgensi penyuluhan hukum agar publik memperoleh pemahaman memadai. Secara yuridis, ketentuan dalam Permen ATR/BPN serta Program PTSI secara eksplisit menegaskan kewajiban edukasi publik. Dari sisi filosofis, prinsip inklusivitas hukum menuntut agar setiap warga negara memiliki kesadaran dan pengetahuan atas hak-haknya.

Kasus di Gresik memperlihatkan urgensi penguatan fungsi audit internal di lingkungan BPN. Mekanisme audit berkala masih belum terinternalisasi sebagai budaya kelembagaan. Dalam perspektif teori kontrol administrasi, audit berperan sebagai instrumen utama tata kelola yang baik. Secara yuridis, kewajiban pelaporan tindak lanjut telah ditegaskan dalam Pasal 60 PP No. 24/1997. Dari segi filosofis, akuntabilitas internal menjadi prasyarat bagi terjaganya legitimasi lembaga negara.

Perbedaan temuan antara kasus di Gresik dan Gorontalo mengindikasikan adanya inkonsistensi dalam praktik penyelesaian sengketa sertifikat ganda (Patrya Karim.dkk, 2023). Dalam kerangka teori *comparative legal analysis*, perbandingan tersebut penting untuk mengidentifikasi pola praktik terbaik. Dari sisi yuridis, penerapan standar nasional seharusnya berlaku secara merata di seluruh wilayah. Secara filosofis, prinsip negara hukum menuntut adanya keseragaman perlakuan terhadap setiap warga negara.

Data empiris memperlihatkan adanya kesenjangan dalam implementasi asas *contrarius actus*, di mana proses pembatalan sertifikat kerap mengalami keterlambatan. Teori *legal enforcement* menekankan urgensi kewajiban tindakan administratif yang konsisten. Dari sisi yuridis, kewenangan pembatalan telah diatur dalam Pasal 7 Permen ATR/BPN. Secara filosofis, prinsip hukum menuntut respons yang cepat guna mengatasi pelanggaran prosedural.

Tingkat kepatuhan terhadap putusan PTUN masih rendah, terlihat dari banyaknya perkara yang tidak ditindaklanjuti pada tataran implementatif. Teori efektivitas hukum menegaskan bahwa norma kehilangan makna apabila tidak disertai dengan eksekusi nyata. Secara yuridis, Pasal 69 UU No. 30 Tahun 2014 mengamanatkan kewajiban pelaksanaan putusan. Dari perspektif filosofis, prinsip supremasi hukum menuntut agar setiap putusan pengadilan dijalankan tanpa pengecualian.

Persepsi publik terhadap BPN memperlihatkan ambivalensi antara rasa kecewa dan harapan apabila transparansi dapat ditingkatkan. Hasil temuan menunjukkan bahwa masyarakat cenderung memberikan tingkat kepercayaan yang lebih tinggi kepada notaris dibandingkan pada sistem BPN. Dalam kerangka teori *trust in institutions*, kepercayaan dipandang sebagai modal sosial yang krusial. Dari aspek yuridis, negara berkewajiban menjamin integritas kelembagaan. Secara filosofis, prinsip demokrasi menegaskan bahwa legitimasi institusi bertumpu pada kepercayaan public.

Struktur kelembagaan BPN menuntut penyesuaian baik secara normatif maupun teknis. Penguatan internalisasi nilai akuntabilitas dan integritas menjadi aspek fundamental dalam proses tersebut. Teori reformasi birokrasi menekankan pentingnya transformasi budaya organisasi sebagai prasyarat perubahan kelembagaan. Dari aspek yuridis, regulasi ATR/BPN harus diarahkan pada penguatan kapabilitas institusional. Secara filosofis, prinsip good governance menegaskan bahwa legitimasi lembaga negara sangat ditentukan oleh kualitas pelayanan publik yang dihasilkannya.

Menurut analisis penulis, menegaskan bahwa hambatan administratif dan teknis secara nyata melemahkan peran BPN sebagai institusi pelindung hak atas tanah. Penguatan kapasitas sumber daya manusia, optimalisasi sistem digital, serta peningkatan mekanisme pengawasan internal menjadi prasyarat untuk menjamin akurasi dan percepatan penyelesaian sengketa. Selain itu, transparansi serta program edukasi publik harus ditempatkan sebagai prioritas strategis guna membangun legitimasi, kepercayaan, dan keadilan substantif. Penerapan mekanisme *restorative justice* juga perlu diperluas sebagai instrumen yang menghubungkan kepentingan hukum dengan kebutuhan sosial masyarakat.

## KESIMPULAN

Mekanisme penyelesaian sengketa sertipikat ganda yang dilaksanakan oleh BPN Kabupaten Gresik secara normatif telah berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Secara administratif, tahapan penyelesaiannya meliputi pengajuan keberatan, penelusuran dan klarifikasi dokumen, verifikasi historis serta identifikasi objek dan subjek hak, pelaksanaan mediasi, adjudikasi internal, hingga pemberian rekomendasi pembatalan sertipikat. Namun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan adanya disparitas antara ketentuan normatif dan pelaksanaannya di lapangan. Kesenjangan tersebut disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia, belum optimalnya penerapan sistem digital BHUMI, lemahnya mekanisme pengawasan internal, serta rendahnya tingkat kepatuhan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa efektivitas penerapan hukum belum berjalan secara maksimal karena terhambat oleh faktor teknis, struktural, dan kultural dalam birokrasi. Akibatnya, prinsip keadilan prosedural belum dapat diwujudkan secara utuh, dan mekanisme hukum yang secara teoritis kokoh menjadi kurang fungsional akibat rendahnya kapasitas kelembagaan serta lemahnya akuntabilitas pelaksanaan di tingkat operasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Astuti, R. (2020). *Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Sengketa Pertanahan*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Nasution, H. (2023). *Hukum Pertanahan dan Peran Negara dalam Menjamin Keadilan Agraria*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 18.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59.
- Soetandyo, W. (2019). *Keadilan Sosial dan Reformasi Agraria: Kajian Kritis atas Implementasi UUPA*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Simamora, J. (2023). *Transformasi Digital dalam Sistem Administrasi Pertanahan: Upaya Pencegahan Sertifikat Ganda*. Surabaya: Penerbit Hukum Digital Nusantara.
- Septiani, D. A. P., & Ratna, E. (2022). *Perkembangan penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan melalui proses mediasi*. Notarius, 15(1), 1–20.
- Seputar Birokrasi. (2025). *Solusi masalah sertifikat ganda*. Seputar Birokrasi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA),  
LNRI Tahun 1960 Nomor 104.

#### JURNAL

- Patrya Karim, M., Almoravid Dungga, W., & Mantali, A. R. Y. (2023). *Akibat hukum dari diterbitkannya sertifikat tanah dengan kepemilikan ganda*. Journal of Comprehensive Science (JCS), 2(6), 1532–1543.
- Karomiah, V. Q., Isnaeni, D., & Ayu, I. K. (2024). *Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penyelesaian sengketa kepemilikan sertifikat ganda (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)*. Dinamika: Jurnal Ilmu Hukum, 12(6).
- Kaimuddin, K. N. Q., Permadi, I., & Suharingsih, S. (2021). *Contrarius actus principle as BPN's basis in settlement of dual certificate disputes (Case study Maluku)*. International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding, 8(7), 2870.
- Sembiring, N. B. (2024). *Land case mediation at BPN as a form of national land law development*. Jurnal Smart Hukum, 3(2), 1186.