

Analisis Kepastian Hukum Sertipikat Ganda dalam Sistem Pertanahan Terintegrasi di Era Digital

Nurul Khusna Ramadhani, Sanusi, dan Tiyas Vika Widyastuti
Universitas Pancasakti Tegal, Indonesia

ARTICLE HISTORY

Received : 20 Juni 2025
Revised : 27 Agustus 2025
Accepted : 15 Februari 2026
Published: 22 Mei 2026

KEYWORDS

Legal certainty, Dual certificates, Land registration, Land administration, Digital land system

CORRESPONDENCE

Nama : Tiyas Vika Widyastuti
Email : tyasvika_widyastuti@upstegal.ac.id



Copyright: © 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

ABSTRACT

This study aims to analyze the extent to which legal certainty of land ownership can be ensured in cases of dual land certificates within Indonesia's integrated digital land administration system. The research adopts a normative-empirical approach, combining a legislative review with case study analysis. Data were collected through document analysis of relevant regulations, including Law No. 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles, and the Supreme Court Decision No. 309 PK/Pdt/2021, and were analyzed descriptively using qualitative methods. The findings reveal that legal certainty in land ownership remains inadequately guaranteed, as evidenced by the persistent occurrence of dual certificates over the same land object. This problem is primarily caused by weaknesses in land administration, inconsistencies between physical and juridical data, and administrative negligence in certificate issuance. Although the digitalization of land administration through an integrated system and electronic certificates aims to strengthen preventive mechanisms by establishing a unified national database, its effectiveness is still limited. In conclusion, the integrated digital land system functions as an administrative tool to reduce disputes and improve data accuracy; however, it does not provide absolute legal certainty. The realization of stronger legal certainty depends on improving data quality, institutional capacity, technological infrastructure, and public digital literacy.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya yang memiliki nilai strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Keberadaan tanah berkaitan erat dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, dan hukum. Penguasaan tanah menentukan keberlangsungan hidup individu maupun kelompok masyarakat. Oleh karena itu, konflik mengenai tanah sering kali berdampak luas dan kompleks. Negara sebagai pemegang kekuasaan atas tanah memiliki kewajiban untuk mengatur dan menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Jaminan tersebut merupakan bagian dari prinsip negara hukum yang dianut Indonesia (Boedi Harsono, 2008).

Kepastian hukum hak atas tanah diwujudkan melalui sistem hukum agraria nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 19 UUPA menegaskan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memberikan kepastian mengenai subjek, objek, dan status hukum hak atas tanah. Melalui

pendaftaran tanah, negara menerbitkan sertipikat sebagai tanda bukti hak. Sertipikat diposisikan sebagai alat bukti yang kuat dalam hukum. Dengan demikian, sertipikat diharapkan menjadi instrumen utama kepastian hukum ([Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960](#)).

Namun demikian, praktik penyelenggaraan pendaftaran tanah belum sepenuhnya mencerminkan tujuan normatif tersebut. Salah satu permasalahan yang paling sering muncul adalah terbitnya sertipikat ganda. Sertipikat ganda terjadi ketika lebih dari satu sertipikat diterbitkan atas objek tanah yang sama. Kondisi ini menimbulkan sengketa kepemilikan antara para pemegang sertipikat. Sengketa tersebut berdampak pada ketidakpastian hukum dan kerugian bagi masyarakat. Fenomena sertipikat ganda menunjukkan adanya kegagalan fungsi pendaftaran tanah.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Dalam sistem ini, negara tidak menjamin kebenaran materiil data yang tercantum dalam sertipikat. Sertipikat dapat dibatalkan apabila terbukti terdapat cacat hukum. Konsekuensinya, masih terbuka ruang bagi klaim ganda dan sengketa. Sistem ini berbeda dengan sistem publikasi positif yang memberikan jaminan mutlak. Oleh karena itu, karakter sistem publikasi berpengaruh besar terhadap kepastian hukum ([Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960](#)).

Faktor sumber daya manusia turut memperparah permasalahan sertipikat ganda. Keterbatasan kompetensi aparatur pertanahan memengaruhi kualitas pelayanan. Kurangnya ketelitian dalam verifikasi data menyebabkan kesalahan administratif. Selain itu, lemahnya pengawasan internal memperbesar risiko penyalahgunaan kewenangan. Dalam beberapa kasus, kelalaian atau penyimpangan aparatur berdampak langsung pada penerbitan sertipikat ganda. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan sertipikat ganda bersifat sistemik ([Boedi Harsono, 2008](#)).

Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah melakukan reformasi kebijakan di bidang pertanahan. Salah satu langkah strategis yang ditempuh adalah digitalisasi administrasi pertanahan. Digitalisasi dipandang sebagai solusi untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi. Pemerintah mengembangkan sistem pertanahan terintegrasi berbasis teknologi informasi. Sistem ini bertujuan mengintegrasikan data fisik dan data yuridis secara nasional. Dengan demikian, digitalisasi diharapkan mampu mencegah sertipikat ganda ([Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021](#)).

Dasar hukum digitalisasi pertanahan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021. Regulasi tersebut memungkinkan pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik. Salah satu produk dari sistem ini adalah sertipikat elektronik. Sertipikat elektronik diakui sebagai alat bukti hukum yang sah. Pemerintah menilai sistem elektronik mampu meningkatkan akurasi data pertanahan. Namun, efektivitasnya dalam menjamin kepastian hukum masih perlu dikaji ([Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021](#)).

Secara konseptual, sistem pertanahan terintegrasi menjanjikan adanya basis data tunggal nasional. Setiap bidang tanah memiliki identitas unik yang tercatat secara elektronik. Integrasi data memungkinkan verifikasi secara real-time. Sistem ini diharapkan dapat menutup celah administratif yang selama ini ada. Namun, sistem tersebut sangat bergantung pada kualitas data awal. Tanpa validasi menyeluruh, potensi sertipikat ganda tetap ada.

Penelitian terdahulu mengenai sertipikat ganda umumnya berkous pada aspek hukum administrasi pertanahan. Kajian tersebut menitikberatkan pada tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional dan sebagian penelitian membahas kelemahan prosedur pendaftaran tanah konvensional. Seiring dengan perkembangan teknologi, muncul penelitian mengenai digitalisasi pertanahan. Namun, penelitian tersebut lebih menekankan aspek teknis dan pelayanan publik. Oleh karena itu, penelitian ini bermaksud untuk mengkaji sertipikat ganda dalam konteks sistem pertanahan terintegrasi secara yuridis dan menuji relevansi teori kepastian hukum di era digital tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis jaminan kepemilikan hak atas tanah dalam kasus sertipikat ganda di era digital dan mengevaluasi sistem pertanahan terintegrasi dapat mencegah terjadinya sertipikat ganda dari perpektif hukum positif indonesia ([Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021](#)).

Beberapa penelitian mengkaji sertipikat elektronik sebagai inovasi administrasi negara. Digitalisasi sering dipandang mampu mengurangi kesalahan dan penyimpangan. Akan tetapi, kajian tersebut cenderung bersifat normatif dan deskriptif. Sedikit penelitian yang menguji hubungan antara digitalisasi dan sistem publikasi negatif. Padahal, karakter sistem publikasi berpengaruh langsung terhadap kepastian hukum. Kondisi ini menunjukkan keterbatasan kajian terdahulu.

Beberapa penelitian mengkaji sertipikat elektronik sebagai inovasi administrasi negara. Digitalisasi sering dipandang mampu mengurangi kesalahan dan penyimpangan. Akan

tetapi, kajian tersebut cenderung bersifat normatif dan deskriptif. Sedikit penelitian yang menguji hubungan antara digitalisasi dan sistem publikasi negatif. Padahal, karakter sistem publikasi berpengaruh langsung terhadap kepastian hukum. Kondisi ini menunjukkan keterbatasan kajian terdahulu.

METODE

Penelitian ini menggunakan desain penelitian Hukum normatif-empiris yang tidak hanya mengkaji norma atau aturan hukum yang tertulis seperti (Undang-Undang, doktrin, dan yurisprudensi) secara teoritis, tetapi juga mengamati penerapan realitas hukum tersebut dimasyarakat secara langsung. Dengan kata lain, penelitian normatif empiris memantau bagaimana hukum positif diterapkan dalam praktis sosial dan bagaimana hukum itu berfungsi dalam kehidupan nyata. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, dan website yang relevan, serta wawancara untuk melengkapi data empiris penelitian.

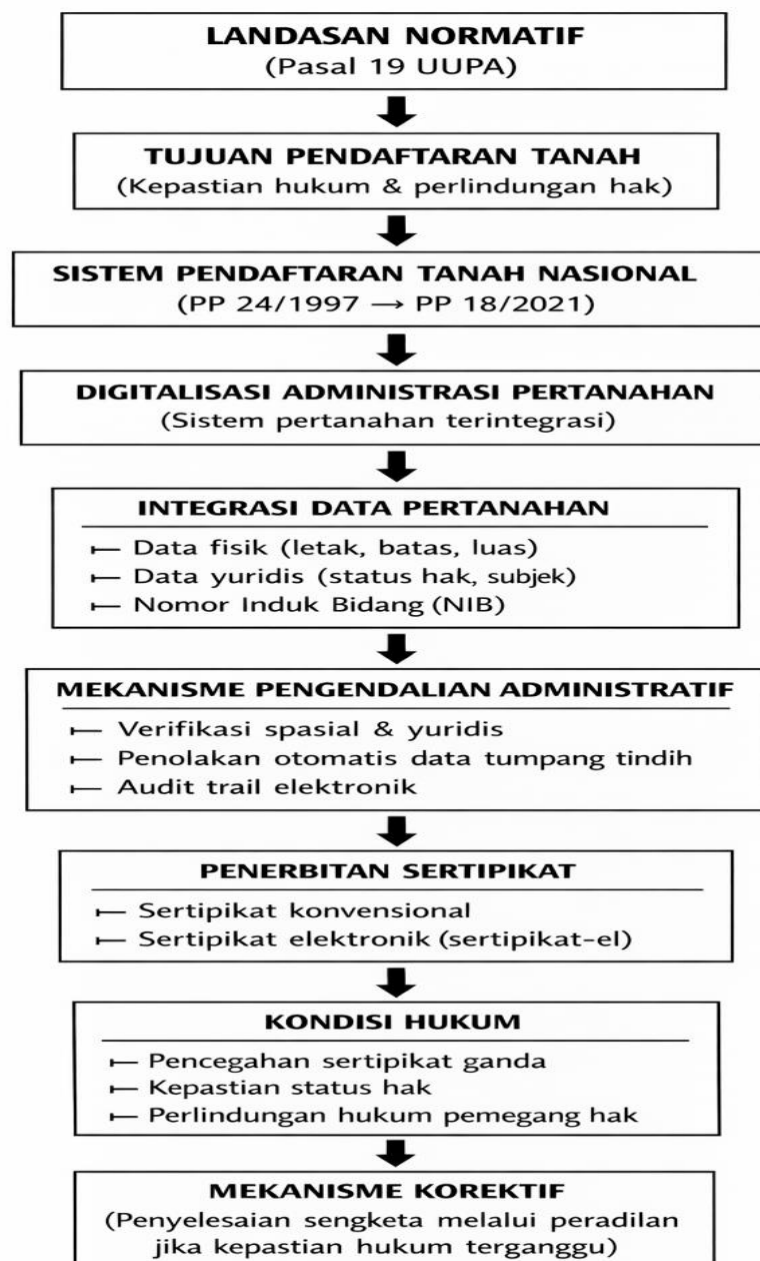
HASIL DAN PEMBAHASAN

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan kepastian hukum sebagai prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Prinsip tersebut tidak hanya berfungsi sebagai norma konstitusional, tetapi juga sebagai prasyarat terciptanya ketertiban dan keadilan sosial. Kepastian hukum menjadi elemen penting dalam menjamin perlindungan hak warga negara terhadap tindakan negara. Dalam bidang pertanahan, kepastian hukum memiliki posisi yang sangat strategis karena berkaitan langsung dengan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Tanah berfungsi sebagai sumber daya vital yang menopang kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Ketidakpastian dalam penguasaan tanah berpotensi memicu konflik berkepanjangan. Oleh karena itu, pengelolaan pertanahan menuntut sistem hukum yang mampu memberikan kejelasan dan perlindungan. Negara berkewajiban menghadirkan mekanisme hukum yang mampu menjamin kepastian tersebut secara nyata (Baharudin, 2025).

kepastian hukum dalam bidang pertanahan diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh negara. Sistem ini dirancang untuk memberikan jaminan kejelasan mengenai subjek hak, objek hak, dan isi hak atas tanah. Melalui pendaftaran tanah,

pemegang hak memperoleh pengakuan administratif yang memberikan rasa aman hukum. Sistem ini juga memfasilitasi lalu lintas hukum pertanahan seperti jual beli, pewarisan, dan pembebanan hak. Dengan demikian, pendaftaran tanah berfungsi sebagai instrumen utama perlindungan hukum (Aartje Tehupeior, 2012).

Gambar 1. Diagram Alir Jaminan Kepastian Hukum terhadap Kepemilikan Hak atas Tanah dalam Kasus Sertipikat Ganda di Era Digital Indonesia



Konsep kepastian hukum dalam pendaftaran tanah sejalan dengan pandangan Gustav Radbuch mengenai nilai dasar hukum. Radbuch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu unsur utama selain keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum dipahami sebagai jaminan bahwa hukum dapat diterapkan secara konsisten dan dapat diprediksi. Landasan hukum pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Ketentuan tersebut mewajibkan pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Indonesia. Pasal 19 ayat (2) huruf c mengatur pemberian surat tanda bukti hak sebagai bagian proses pendaftaran. Surat tanda bukti hak tersebut diwujudkan dalam bentuk sertipikat ([Rosnidar Sembiring dan Henry Sinaga Sabio Astroman Saragih, 2025](#)).

Dalam praktiknya, tujuan kepastian hukum pendaftaran tanah belum sepenuhnya terwujud akibat masih maraknya sertipikat ganda yang menimbulkan ketidakjelasan mengenai subjek dan status hukum hak atas tanah. Keberadaan sertipikat ganda juga menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap negara karena sertipikat yang seharusnya memberikan perlindungan justru menjadi sumber sengketa ([Marthen Arie Pra Multi Wahyu Aminuddin and Muhhammad Ilham Arisaputra, 2021](#)).

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif bentendensi positif. Dalam sistem ini, tercantum dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Negara tidak menjamin kebenaran materiil sertipikat secara absolut, sehingga sertipikat tetap dapat dibatalkan melalui putusan pengadilan. Kondisi tersebut jelas dalam putusan Mahkamah Agung nomor 309PK/pdt/2021 terkait sengketa sertipikat ganda di Banjarbaru, Kalimantan Selatan. Dalam perkara tersebut, Mahkamah Agung menerapkan prinsip prioritas waktu penerbitan sertipikat untuk menentukan hak yang sah. Sertipikat yang terbit lebih dahulu dinilai memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat, sedangkan sertipikat yang terbit kemudian dinilai tidak mempunyai kekuatan hukum.

Transformasi kebijakan tanah dilakukan sebagai respon atas kebutuhan kepastian hukum. Kebijakan tersebut tetap berlandaskan pasal 19 UUPA. Pelaksanaannya selama ini diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sistem konvensional yang digunakan masih bergantung pada dokumen fisik. Keterbatasan integrasi data fisik dan yuridis menjadi kelemahan utama. Kesalahan administratif sering memicu sengketa pertanahan. Sertipikat ganda menjadi salah satu dampaknya. Kondisi ini menuntut pembaharuan kebijakan pendaftaran tanah.

Pemerintah melakukan reformasi melalui digitalisasi pertanahan berdasarkan peraturan pemerintah nomor 18 tahun 2021. Pasal 84 peraturan tersebut membuka ruang pendaftaran tanah secara elektronik. Produk hukum dari pendaftaran elektronik adalah sertipikat elektronik. Sertipikat elektronik diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021. Sertipikat elektronik tetap berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah. Keabsahannya bergantung pada prosedur resmi dan kewenangan pejabat. Pasal 5 ayat (1) UU ITE mengakui dokumen elektronik sebagai alat bukti sah. Digitalisasi memperkuat kepastian hukum melalui sistem terintegrasi (Deva Sakti Susmana, 2025).

Penerepam sistem elektronik dalam adminijstrasi pertanahan berfungsi sebagai alat resi negara. Sistem ini dirancang untuk menghindari sengketa tanah, khususnya sertipikat ganda. Basis data tunggal nasional menjadi fondasi utama sistem pertanahan tetintegrasi. Digitalisasi sistem pertanahan menerapkan prinsip single of truth melalui penggabungan data fisik dan data yuridis dalam satu basis data elektronik. Setiap perubahan data tercatat melalui sistem jejak audit elektronik yang meningkatkan transparansi dan tanggung jawab institusional serta melindungi arsip pertanahan negara dan resiko kehilangan manipulasi data.

Implementasi sistem pertanhan terintegrasi menunjukkan pergeseran dari pola kerja manual menuju pengelolaan data basis elektronik. Namun, efektivitas sistem tidak hanya ditentukan oleh kecanggihan teknologi, melainkan juga oleh kualitas proses verivikasi sebelum penerbitan sertipikat. Aparatur pertanahan menegaskan bahwa sistem elektronik tidak secara otomatis meniadakan risiko sertipikat ganda apabila data awal yang dimasukkan belum tervalidasi secara menyeluruh.

Kendala utama terletak pada kualitasdata historis dari sistem pendaftaran konvensional yang belum sepenuhnya sinkron, keterbatasan sumber daya manusia dan kesalahan administratif masih memungkinkan terjadi, sehingga sistem pertanahan terintegrasi bersifat alat bantu administratif, bukan jaminan mutlak kepastian hukum. Sertipikat ganda yang telah terbit sebelum penerapan sistem elektronik tetap harus diselesaikan melalui mekanisme hukum, khususnya melalui putusan pengadilan (Wawancara dengan Bapak Dwi Indrawan, Kepala Seksi Survei Dan Pemetaan, Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes, 18 Desember 2025).

SIPN dan GEO-KKP dirancang untuk mencegah sertipikat ganda melalui verifikasi data real time berbasis pemetaan digital dan sinkronisasi dengan buku tanah elektronik.

Layanan digital pertanahan seperti aplikasi tanahku meningkatkan transparansi, akses informasi, dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pertanahan (Nugroho, 2012).

Pendaftaran tanah secara elektronik menghasilkan sertipikat elektronik yang diakui sebagai alat buktihukum yang sah dengan nilai pembuktian setara dengan sertipikat konvensional. Sertipikat elektronik memperkuat fungsi preventif terhadap sertipikat ganda melalui basis data nasional tunggal, keamanan digital, dan pelacakan riwayat kepemilikan tanah. Meskipun sistem pertanahan elektronik dinilai lebih efektif dibandingkan sistem konvensional, efektivitas tersebut masih dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya manusia, infrastruktur teknologi, dan literasi digital masyarakat. Kepastian hukum yang dihasilkan belum sepenuhnya bersifat materil karena masih bergantung pada validitas data awal dan sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia.

Sistem pertanahan terintegrasi merupakan langkah strategis negara dalam memperkuat kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah di era digital. Digitalisasi berfungsi sebagai instrumen pengendalian risiko administratif yang memerlukan pengawasan, penguatan kelembagaan, pembaruan data, dan peningkatan literasi digital secara berkelanjutan.

KESIMPULAN

Temuan utama penelitian ini menunjukkan bahwa kepastian hukum kepemilikan tanah di Indonesia masih bersifat terbatas dan belum sepenuhnya terjamin, yang tercermin dari masih terjadinya sertipikat ganda atas objek tanah yang sama. Kondisi ini tidak hanya disebabkan oleh kelemahan administratif, tetapi juga oleh karakter sistem pendaftaran tanah yang menganut publikasi negatif bertendensi positif, sehingga negara tidak memberikan jaminan kebenaran materil secara absolut dan penyelesaiannya tetap bergantung pada putusan pengadilan. Selain itu, ketidaksinkronan antara data fisik dan data yuridis serta kelalaian dalam proses penerbitan sertipikat memperkuat kerentanan terjadinya konflik pertanahan.

Digitalisasi melalui sistem pertanahan terintegrasi dan penerapan sertipikat elektronik pada dasarnya memberikan kontribusi penting dalam memperkuat fungsi preventif, khususnya melalui pembangunan basis data nasional dan integrasi data. Namun demikian, temuan menunjukkan bahwa efektivitas sistem ini masih bergantung pada kualitas data awal, kapasitas sumber daya manusia, kesiapan infrastruktur teknologi, serta tingkat literasi digital masyarakat. Dengan demikian, sistem pertanahan terintegrasi lebih

tepat dipahami sebagai instrumen administratif yang meningkatkan akurasi dan transparansi, tetapi belum mampu menjamin kepastian hukum secara mutlak. Implikasinya, diperlukan penguatan kualitas data, reformasi tata kelola administrasi pertanahan, serta peningkatan kapasitas kelembagaan dan pengawasan untuk meminimalkan terjadinya sertipikat ganda di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Baharudin, Alhamid. (2025). "Evaluasi Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Proses Sertifikasi Tanah Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Buol." *At-Tanwir Law Review* 5: 502–17.
- Boedi Harsono. (2019). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan.
- Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2021). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik*.
- Nugroho, Amir. (2012). "Pembuatan Aplikasi Sistem Informasi Pertanahan Berbasis Web Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen." *Skripsi STPN Yogyakarta*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah*.
- Pra Multi Wahyu Aminuddin, Marthen Arie, and Muhhammad Ilham Arisaputra. (2021). "Problematika Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah: Analisis Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara." *Papua Law Jurnal Apu* 6, no. 1: 52–64.
- Sabio Astroman Saragih, Rosnidar Sembiring dan Henry Sinaga. (2025). "Perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak milik atas tanah dalam kasus sengketa sertipikat ganda (studi kasus putusan ma nomor 309 pk/pdt/2021)." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 9: 1–34. <https://jhlrg.rewangrencang.com/>.
- Susmana, Deva Sakti. (2025). "Transformasi Digital Dalam Administrasi Pertanahan : Analisis Yuridis Terhadap Sertipikat Tanah Elektronik." *Jurnal Impresi Indonesia*, 2063–70. <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.58344/jii.v4i6.6546>.
- Tehupeiory, Aartje.(2012). *Pentingnya Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Jakarta: Raih Asa Sukses.

