

# MALADMINISTRASI PENDAFTARAN TANAH: MENAKAR BATAS TANGGUNG JAWAB HUKUM KANTOR PERTANAHAN TERHADAP SERTIPIKAT TUMPANG TINDIH

Berliani Dwi Poerwandini, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret,  
e-mail: [berlianidp\\_36@student.uns.ac.id](mailto:berlianidp_36@student.uns.ac.id)

Jamal Wiwoho, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret,  
e-mail: [Jamalwiwoho@staff.uns.ac.id](mailto:Jamalwiwoho@staff.uns.ac.id)

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i07.p07>

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi tanggung jawab kantor pertanahan kota Semarang berdasarkan Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan dalam upaya penanganan dan penyelesaian kasus tumpang tindih sertipikat tanah. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis empiris yang menggabungkan antara pendekatan Yuridis (Hukum) dengan pendekatan Empiris (Pengumpulan Data Lapangan). Tanah sering kali menjadi objek sengketa, terutama sengketa tumpang tindih sertipikat. Hasilnya menunjukkan bahwa faktor utama penyebab tumpang tindih sertipikat adalah proses pengukuran, pemetaan, kepanitiaan, serta penetapan hak yang tidak sesuai SOP, ditambah kesalahan pemohon dan administrasi kelurahan. Kendala utama adalah mencocokkan sertipikat lama dengan data terkini. Kantor Pertanahan Kota Semarang telah proaktif mencegah dan menyelesaikan sengketa sesuai Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020, dengan meningkatkan kualitas SDM, pemutakhiran data, peralatan pengukuran, dan teknologi. Meskipun proses pendaftaran tanah belum optimal, komitmen Kantor Pertanahan dalam menangani sengketa sangat kuat.

**Kata Kunci:** Tumpang Tindih Sertipikat, Tanggung Jawab, Kantor Pertanahan.

## ABSTRACT

*The study aims to analyse the implementation of the Semarang city council responsibility based on 2020 atr /BPN gum no. 21 on the handling and completion of the land's drag cases. The method of research used was empirical juridical law that combined a juridical approach with an empirical approach. Land is often the object of disputes, especially disputes over overlapping certificates. The results show that the main factors causing overlapping certificates are the process of measuring, mapping, committees, and determining rights that do not comply with the SOP, plus errors by the applicant and sub-district administration. The main obstacle is matching old certificates with current data. The Semarang City Land Office has been proactive in preventing and resolving disputes in accordance with ATR/BPN Ministerial Regulation No. 21 of 2020, by improving the quality of human resources, updating data, measuring equipment and technology. Even though the land registration process is not yet optimal, the Land Office's commitment to handling disputes is very strong.*

**Keywords:** *Overlapping Certificates, Responsibility, Land Office*

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah yang diasosiasikan dengan wilayah suatu negara merupakan hal yang sangat vital karena wilayah merupakan salah satu syarat berdirinya sebuah negara.<sup>1</sup> Keberhasilan dan keberlanjutan pembangunan sangat tergantung pada kebijakan dan pelaksanaan pengelolaan pertanahan yang baik. Oleh karena itu, sistem hukum agraria khususnya pendaftaran tanah menjadi kunci dalam menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hak-hak pemilik tanah.<sup>2</sup>

Hal ini melatarbelakangi para pendiri bangsa kita memberikan respon dengan memberikan perhatian khusus saat dirancangnya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia kelak. Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 bentuk konkret dari perhatian khusus terhadap tanah ini dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang di mana pasal tersebut berbunyi sebagai berikut: "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara". Di mana sebagai bentuk dari tindak lanjut amanat konstitusi tersebut, pada tahun 1948 bertempat di Ibukota Negara Yogyakarta pada saat itu dibentuklah panitia yang secara khusus menyusun dan merancang hukum pertanahan nasional, yang di mana penyusunan tersebut baru bisa diselesaikan pada 24 September 1960 dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>3</sup>

Di tengah dinamika pembangunan dan urbanisasi Kota Semarang sebagai salah satu pusat perkotaan di Indonesia, menghadapi tantangan kompleks dalam pengelolaan pertanahannya. Seperti yang telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yakni pada pasal 32 ayat (1) dinyatakan bahwa sertipikat tanah memiliki fungsi untuk memberikan kepastian hukum dan juga perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat tanah tersebut. Secara langsung bisa kita simpulkan bahwa dengan adanya sertipikat hak milik atas tanah maka telah dibuktikan bahwa seseorang atau badan hukum memiliki hak atas sebidang tanah yang bersangkutan.<sup>4</sup> Akan tetapi dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang seharusnya memberikan kepastian hukum bagi pemiliknya, justru kadang memberikan ketidakpastian hukum, hal ini bisa terjadi dalam kasus-kasus khusus misal seperti adanya tumpang tindih sertipikat tanah atau sertipikat ganda pada sebidang tanah yang sama. Hal ini diakibatkan adanya kesalahan dan tidak cermatan dalam administrasi pendaftaran tanah oleh pejabat pembuat sertipikat tanah.<sup>5</sup>

Kantor Pertanahan Kota Semarang, sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas pengelolaan pertanahan di wilayahnya, memiliki peran yang sangat signifikan dalam menangani kasus tumpang tindih sertipikat tanah. Keterlibatan Badan Pertanahan diharapkan dapat memberikan solusi dan

---

<sup>1</sup> Nurul Munawaroh, "Unsur-Unsur Terbentuknya Negara," *Hukumonline*, diakses 6 Maret 2024, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/unsur-berdirinya-negara-lt62518327e2b93/>

<sup>2</sup> Mikha Ch. Kaunang, "Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997," *Lex Crimen* 5, no. 4 (2016): 68-75.

<sup>3</sup> Zuman Malaka. "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan terhadap Terbitnya Sertifikat Ganda (Studi Kasus Putusan Kasasi MA No. 162 K/TUN/2012)," *Al-Qānūn* 20, no. 2 (2017): 252-274.

<sup>4</sup> Sufriadi, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggara Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Yuridis* 1, no. 1 (2014).

<sup>5</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002).

perlindungan hukum yang efektif terhadap hak-hak pemilik tanah yang terdampak.<sup>6</sup> Dalam konteks ini, diperlukan analisis yuridis mendalam untuk memahami tanggung jawab pihak terkait, terutama Badan Pertanahan Kota Semarang, dalam menangani masalah ini.

Sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah, Kota Semarang merupakan salah satu pusat ekonomi dan perdagangan yang berkembang pesat. Pertumbuhan penduduk dan perkembangan infrastruktur kota menciptakan tekanan yang signifikan terhadap lahan perkotaan. Hal ini menimbulkan berbagai masalah termasuk pergeseran fungsi lahan, perubahan pemanfaatan lahan, dan meningkatnya kebutuhan akan sertipikat tanah yang sah dan terdaftar. Tanah di Kota Semarang juga sangat beragam, mencakup perumahan, dan kawasan industri.<sup>7</sup> Tingginya kepadatan penduduk dan kompleksitas tata ruang kota semakin meningkatkan kemungkinan terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah. Dalam menghadapi realitas ini, Badan Pertanahan Kota Semarang diharapkan mampu memberikan respons yang cepat, efektif, dan adil untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul.<sup>8</sup>

Tumpang tindih sertipikat tanah menjadi permasalahan yang muncul akibat berbagai faktor, termasuk kesalahan administrasi, ketidakjelasan batas tanah, dan kurangnya koordinasi antara pihak-pihak terkait. Dampaknya tidak hanya dirasakan oleh pemilik tanah yang terlibat, tetapi juga dapat merugikan stabilitas hukum agraria secara keseluruhan.<sup>9</sup> Maka dari itu peneliti mengungkap bahwasannya dimanakah bagian proses pendaftaran tanah yang menyebabkan terjadinya kasus tumpang tindih sertipikat tanah dan bagaimana pertanggungjawaban kantor pertanahan kota semarang dalam mencegah dan menyelesaikan kasus tumpang tindih sertipikat ini.

Kota Semarang sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan perkembangan perkotaan menghadapi berbagai tantangan dalam pengelolaan pertanahannya. Salah satu masalah yang membutuhkan perhatian serius adalah Tumpang Tindih Sertipikat Tanah. Tanggung jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang sebagai lembaga Pemerintah yang memiliki wewenang menjadi kunci dalam menangani permasalahan ini.

Sebagaimana yang tertera dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria UU No.5 tahun 1960 pasal 20, yang mana di dalamnya menyatakan bahwa Sertipikat hak milik yang diterbitkan oleh pejabat pembuat akta tanah memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Di mana ini mengartikan bahwa Sertipikat Tanah seharusnya merupakan sebuah tanda bukti hukum yang sangat kuat bagi seseorang atas penguasaan dan kepemilikan tanah.<sup>10</sup>

Namun dengan adanya Kasus Tumpang Tindih Sertipikat Tanah membuat adanya ketidakpastian hukum yang sangat amat merugikan bagi pihak yang terlibat di dalamnya terutama pemilik dan pemegang hak dari penguasaan tanah itu sendiri. Entah apapun yang menyebabkan timbulnya permasalahan "Sertipikat Ganda" sudah membuat kerugian yang signifikan kepada pihak yang seharusnya mendapatkan

<sup>6</sup> Annisa Meinar Saraswati, Edith Ratna M.S. "Pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah karena Overlapping di Kantor Pertanahan Kota Semarang," *Notarius* 15, no. 1 (2022).

<sup>7</sup> Wiwandari Handayani, Prihadi Nugroho, Dini Oktaviani Hapsari "Kajian Potensi Pengembangan Pertanian Perkotaan di Kota Semarang," *Jurnal Riptek* 12, no. 2 (2018): 55-68.

<sup>8</sup> Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

<sup>9</sup> Nifantri Mulya Ningsih, Marthinus Johane Saptanno, Sherlock Halmes Lekipiouw. "Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda," *Jurnal Ilmu Hukum Tatohi* 2, no. 5 (2022): 532-538.

<sup>10</sup> Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

perlindungan berupa kepastian hukum atas kepemilikan dan penguasaan sebuah bidang tanah.<sup>11</sup> Hal ini disebabkan bahwa tanah merupakan aset strategis dan memiliki nilai ekonomis tinggi yang di mana dalam masyarakat kita tanah merupakan salah satu aset yang memiliki nilai sebagai simbol eksistensi dan status sosial di tengah masyarakat.<sup>12</sup>

Tumpang tindih sertipikat tanah menjadi permasalahan yang muncul akibat berbagai faktor, termasuk kesalahan administrasi, ketidakjelasan batas tanah, dan kurangnya koordinasi antara pihak-pihak terkait. Dampaknya tidak hanya dirasakan oleh pemilik tanah yang terlibat, tetapi juga dapat merugikan stabilitas hukum agraria secara keseluruhan.<sup>13</sup> Maka dari itu peneliti mengungkap bahwasannya dimanakah bagian proses pendaftaran tanah yang menyebabkan terjadinya kasus tumpang tindih sertipikat tanah dan bagaimana pertanggungjawaban kantor pertanahan kota semarang dalam mencegah dan menyelesaikan kasus tumpang tindih sertipikat ini. Beberapa kasus yang muncul di Kota Semarang menjadi bukti bahwa memang kondisi ini merupakan salah satu fokus utama yang harus diperhatikan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang, di mana di antaranya di bawah ini adalah beberapa kasus tumpang tindih yang bisa dijadikan sebagai contoh.

Kasus pertama adalah tumpang tindih sertipikat tanah di Kelurahan Genuksari, Kecamatan Genuk, Kota Semarang. Kasus ini melibatkan Daniel Budi Setiawan, mantan anggota DPR RI, sebagai penggugat, dan Dokter Setiawan sebagai tergugat. Kedua belah pihak bersikukuh bahwa sertipikat tanah yang mereka pegang adalah sah menurut hukum. Masalah muncul karena sertipikat tanah milik Daniel Budi Setiawan mencantumkan luas yang lebih besar dari yang seharusnya, sehingga terjadi tumpang tindih dengan tanah milik Dokter Setiawan. Kasus ini masih dalam tahap penyelesaian di persidangan.<sup>14</sup>

Kasus kedua adalah tumpang tindih sertipikat tanah di Kelurahan Sendangmulyo, Kota Semarang, yang melibatkan PT. Fasindo Property Indonesia dan PT. Daya Cipta. PT. Fasindo Property Indonesia memiliki dua sertipikat hak milik, namun merasa dirugikan dengan terbitnya sertipikat HGB atas nama PT. Daya Cipta yang tumpang tindih dengan sertipikat mereka. PT. Fasindo Property Indonesia menggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang karena Kantor Pertanahan Kota Semarang menerbitkan sertipikat HGB yang objek tanahnya sama dengan sertipikat hak milik mereka.<sup>15</sup>

Kasus ketiga adalah tumpang tindih sertipikat tanah di Kelurahan Pedalangan, Kecamatan Banyumanik, Kota Semarang, yang diselesaikan melalui mediasi. Kasus ini melibatkan Tong Subagio dan Adi Nugroho Sulistyawan. Dalam mediasi, kedua belah pihak mencapai kesepakatan dengan membagi atau melepaskan sebagian tanah

---

<sup>11</sup> Mulyadi, Satino, "Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda," *Jurnal Yuridis* 6, no. 1 (2019): 147-173.

<sup>12</sup> Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan* (Jakarta: Margareta Pustaka, 2012).

<sup>13</sup> Ningsih, Saptanno, dan Lekipiouw, "Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional," 536.

<sup>14</sup> Beritamerdeka.com. "Gugatan Tumpang Tindih Sertifikat Tanah di Genuk Semarang Ditolak PTUN, Pengacara Penggugat Siap Ajukan Banding". Diakses 4 Maret 2024, <https://www.beritamerdekaonline.com/2024/03/gugatan-tumpang-tindih-sertifikat-tanah-di-genuk-semarang-ditolak-ptun-pengacara-penggugat-siap-ajukan-banding/>

<sup>15</sup> Muhammad Romy. "Analisis Yuridis Pelaksanaan Putusan Sengketa Tumpang Tindih Tanah Sendangmulyo Kota Semarang," *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021): 2513-2531.

mereka yang tumpang tindih, sehingga masalah tersebut dapat diselesaikan tanpa perlu melanjutkan ke ranah persidangan.

Analisis yuridis menjadi langkah krusial dalam mengevaluasi efektivitas sistem pertanahan dan tanggung jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang. Dengan melakukan analisis ini, kita dapat memahami sejauh mana kebijakan, peraturan, dan praktek yang telah diterapkan dapat meminimalkan Kasus Tumpang Tindih Sertipikat Tanah. Selain itu, analisis yuridis dapat mengidentifikasi potensi perbaikan atau perubahan kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja Kantor Pertanahan dan melindungi hak-hak pemilik tanah.<sup>16</sup>

Berbagai kajian mengenai sengketa pertanahan menunjukkan bahwa persoalan penerbitan sertipikat ganda maupun tumpang tindih sertipikat masih menjadi perhatian utama dalam perkembangan hukum agraria di Indonesia. Sejumlah penelitian terdahulu telah mengulas tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai institusi yang berwenang menyelenggarakan administrasi pertanahan. Penelitian dengan judul *Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Pengesahan Sertifikat Ganda Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah (Studi Penelitian Kantor Wilayah Provinsi Aceh)*<sup>17</sup> misalnya, menjelaskan bahwa munculnya sertipikat ganda akibat kekeliruan dalam proses pendaftaran tanah menimbulkan tanggung jawab bagi BPN untuk melakukan penyelesaian sengketa, baik melalui mekanisme litigasi maupun nonlitigasi. Akan tetapi, penelitian tersebut juga mengemukakan bahwa bentuk pertanggungjawaban tersebut belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip \*Siyasah Dusturiyah\* karena belum terdapat mekanisme yang secara tegas mewajibkan BPN mempertanggungjawabkan kesalahan administrasi yang terjadi akibat kesengajaan maupun kelalaian.

Pandangan yang sejalan disampaikan oleh Renaldi dalam penelitiannya yang berjudul *Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Dengan Kepemilikan Ganda*, yang menegaskan bahwa lahirnya sertipikat dengan objek hak yang sama merupakan konsekuensi dari kurang cermatnya proses administrasi pertanahan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak<sup>18</sup>. Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Nifantri Mulya Ningsih, Marthinus Johane Saptanno, dan Sherlock Halmes Lekipiouw menempatkan cacat administrasi sebagai dasar pertanggungjawaban BPN yang dapat berimplikasi pada pembatalan sertipikat demi memulihkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan.<sup>19</sup> Di sisi lain, Novie Afif Mauludin dan Anggun Putri Setyadi lebih menitikberatkan pembahasannya pada mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh melalui jalur administrasi di Kantor Pertanahan maupun melalui proses peradilan dengan berpedoman pada berbagai regulasi, termasuk Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.<sup>20</sup> Adapun penelitian Juliani Tanner,

---

<sup>16</sup> Alvina Nur Aziziyah, Mas Anienda Tien Fitriyah. "Tumpang Tindih Sertifikat Tanah," *Legal Spirit* 7, no. 2 (2023): 205–218.

<sup>17</sup> Basrul Gunadi, "Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Pengesahan Sertifikat Ganda Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah (Studi Penelitian Kantor Wilayah Provinsi Aceh)" (Sripsi, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2022), 23.

<sup>18</sup> Renaldi, "Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Dengan Kepemilikan Ganda" (Skripsi, Universitas Jember, 2020), 20

<sup>19</sup> Ningsih, Saptanno, dan Lekipiouw, "Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional," 536.

<sup>20</sup> Novie Afif Mauludin dan Anggun Putri Setyadi, "Tanggung Jawab BPN terhadap Sertipikat Ganda," *Jurnal Ganec Swara* Volume 17, Nomor 3 (2023)

Hendrik Salmon, dan Yohanes Pattinasarany (2023) lebih berorientasi pada tata kelola aset desa sehingga tidak secara langsung membahas persoalan pertanggungjawaban Kantor Pertanahan dalam kasus tumpang tindih sertipikat.<sup>21</sup>

Telaah terhadap penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa fokus pembahasan selama ini masih didominasi oleh aspek pertanggungjawaban hukum setelah sengketa pertanahan terjadi, khususnya mengenai akibat hukum penerbitan sertipikat ganda dan mekanisme penyelesaiannya. Sementara itu, dimensi implementasi tanggung jawab Kantor Pertanahan dalam menjalankan fungsi preventif untuk menghindari terjadinya tumpang tindih sertipikat belum memperoleh perhatian yang memadai. Padahal, efektivitas sistem pendaftaran tanah tidak hanya diukur dari kemampuan menyelesaikan sengketa, tetapi juga dari keberhasilan mencegah munculnya sengketa melalui administrasi pertanahan yang tertib, akurat, dan akuntabel.

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengisi kekosongan kajian yang masih terdapat dalam penelitian sebelumnya. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis mengenai implementasi tanggung jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang yang tidak hanya ditinjau dari aspek penyelesaian sengketa, tetapi juga dari pelaksanaan fungsi pencegahan terhadap potensi terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah berdasarkan perspektif Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Selain itu, penelitian ini mengevaluasi efektivitas pelaksanaan tanggung jawab tersebut dalam praktik administrasi pertanahan sekaligus mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilannya. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual maupun praktis bagi pengembangan hukum agraria, khususnya dalam memperkuat akuntabilitas penyelenggaraan administrasi pertanahan serta meningkatkan kepastian hukum bagi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang di atas peneliti akan mencoba untuk melakukan analisis mengenai proses pendaftaran tanah yang menyebabkan tumpang tindih sertipikat tanah dan tanggung jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang terhadap timbulnya kasus tumpang tindih sertipikat tanah yang akan peneliti lakukan berdasarkan perspektif Peraturan Menteri (Permen) ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Analisis yuridis mengenai tanggung jawab pihak terkait, terutama Kantor Pertanahan Kota Semarang, diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang kebijakan dan pelaksanaan penanganan Kasus Tumpang Tindih Sertipikat Tanah. Dengan demikian, penelitian ini diinisiasi untuk memberikan kontribusi positif dalam menciptakan sistem pertanahan yang lebih adil, efektif, dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat Kota Semarang.<sup>22</sup>

Penelitian ini memiliki relevansi yang signifikan di beberapa aspek. Pertama, bagi Kantor Pertanahan Kota Semarang, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi untuk meningkatkan efektivitas penanganan Kasus Tumpang Tindih Sertipikat Tanah. Kedua, bagi pemilik tanah dan masyarakat umum, penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih baik terhadap hak-hak mereka dan upaya

---

<sup>21</sup> Juliani Tanner, Hendrik Salmon, dan Yohanes, "Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Terhadap Keberadaan Sertifikat Ganda," *Jurnal Hukum Capitan* Volume I, Nomor I, (2023)

<sup>22</sup> Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012).

penyelesaian sengketa yang adil. Ketiga, penelitian ini juga memiliki nilai kontribusi terhadap literatur hukum agraria di Indonesia.

### 1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan kota Semarang sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah?
2. Bagaimana implementasi tanggung jawab kantor pertanahan kota Semarang berdasarkan Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan dalam upaya penanganan dan penyelesaian kasus tumpang tindih sertipikat tanah?

### 1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan peneliti melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi proses pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan kota Semarang sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah.
2. Untuk menganalisis implementasi tanggung jawab kantor pertanahan kota Semarang berdasarkan Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan dalam upaya penanganan dan penyelesaian kasus tumpang tindih sertipikat tanah.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian kali ini adalah dengan pendekatan kualitatif, yang mana bertujuan untuk mengeksplorasi dan mencoba memahami suatu gejala yang sentral. Dengan jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, penelitian yuridis empiris merupakan jenis penelitian yang menggabungkan pendekatan hukum dengan mengumpulkan data secara empiris untuk memberikan pemahaman dan menganalisis fenomena hukum dalam konteks praktis dan nyata. Penelitian ini merupakan gabungan atau kombinasi dari pendekatan Yuridis (Hukum) dengan pendekatan Empiris (Pengumpulan Data Lapangan).<sup>23</sup> jenis penelitian ini peneliti tidak hanya mengandalkan sumber data yang berasal dari literatur hukum, namun juga menggunakan data empiris seperti survei, wawancara, observasi lapangan, atau analisis statistik untuk mendukung ataupun menguji hipotesis atau pertanyaan peneliti yang diajukan.<sup>24</sup> Dan sumber data pada penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sumber data sekunder.

---

<sup>23</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 503.

<sup>24</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Proses Pendaftaran Tanah Yang Dilaksanakan Oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang Sehingga Menyebabkan Terjadinya Tumpang Tindih Sertipikat Tanah

Overlapping sertipikat tanah atau tumpang tindih sertipikat atau Overlapping sertipikat tanah atau tumpang tindih sertipikat atau sertipikat ganda adalah kondisi di mana terdapat lebih dari 1 legalitas kepemilikan sebidang tanah atau sebidang tanah terdaftar dengan lebih dari 1 sertipikat resmi yang terdaftar. Bisa diartikan bahwa sertipikat tumpang tindih adalah adanya kepemilikan lebih dari satu orang pada bidang tanah yang sama yang akhirnya membuat lahirnya ketidakpastian hukum akan kepemilikan dan penguasaan tanah tersebut.<sup>25</sup>

Tumpang tindih sertipikat sebagian besar muncul dalam proses pendaftaran tanah yang mana pengaturan mengenai pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997) yang mana jika regulasi ini diimplementasikan dengan baik dan bertanggung jawab sebenarnya permasalahan seperti munculnya tumpang tindih sertipikat tanah tidak akan terjadi.<sup>26</sup> Oleh karena itu peneliti akan mencoba untuk menganalisis bagaimana proses pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang guna mendapatkan jawaban mengenai apa yang menyebabkan maraknya kasus tumpang tindih sertipikat tanah yang terus muncul dalam proses pendaftaran tanah dan peneliti akan mencoba untuk melihat apa tanggung jawab yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan jika ada kasus tumpang tindih sertipikat tanah. Mengenai tanggung jawab Kantor Pertanahan dalam penanganan kasus tumpang tindih sertipikat tanah, peneliti akan melihat dari perspektif Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.<sup>27</sup>

Berdasarkan data dan analisis yang peneliti telah lakukan peneliti mendapatkan fakta bahwa salah satu celah terbesar dari munculnya sertipikat tanah adalah dalam tahapan pendaftaran tanah. Dimana peneliti mencoba untuk menganalisis mengenai proses pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 24/1997 yang digunakan sebagai pedoman dalam pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang. Merujuk dari prosedur pendaftaran tanah menurut PP No. 24/1997 Pasal 13 dijelaskan bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui sistem pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Prosedurnya adalah sebagai berikut, yakni:

a. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Merujuk pada PP No.24/1997 prosedur pendaftaran tanah secara sporadik adalah sebagai berikut:

- a) Pendaftaran tanah dengan sistem sporadik dilakukan atas dasar permintaan pihak yang berkepentingan. Yang dimaksud dengan pihak yang berkepentingan disini adalah pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah secara sporadik ini bisa dilakukan secara

---

<sup>25</sup> Rizky Aulia. *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di Bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN* (Skripsi, Universitas Lampung, 2017).

<sup>26</sup> Setiyo Utomo, "Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 6, no. 2 (2023): 53-61.

<sup>27</sup> Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

individual maupun massal dari pihak yang memiliki hak atas bidang tanah atau kuasanya.

- b) Pembuatan peta dasar pendaftaran, wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis oleh BPN diupayakan memiliki peta dasar pendaftaran tanah guna kepentingan pendaftaran tanah sporadik. Guna keperluan ini, BPN melakukan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik dasar teknik nasional pada setiap kabupaten/kota.
  - c) Penetapan batas bidang tanah, guna memperoleh data fisik yang diperlukan untuk pendaftaran tanah bidang-bidang tanah akan ditentukan batas-batasnya yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang berkepentingan.
  - d) Pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran. Tanah yang telah ditetapkan batas-batasnya selanjutnya ditetapkan didalam peta dasar pendaftaran tanah. Bila dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, bisa digunakan peta lainnya sepanjang memenuhi syarat pembuatan peta pendaftaran.
  - e) Pembuatan daftar tanah, bidang tanah yang telah dipetakan dibukukan dalam daftar tanah.
  - f) Pembuatan surat ukur bagi tanah yang telah diukur serta telah dipetakan dalam peta pendaftaran tanah.
  - g) Pembuktian hak baru
  - h) Pembuktian hak lama, dalam pembuktian hak lama ini yang berasal dari konversi hak harus dibuktikan dengan alat bukti yang sah mengenai adanya hak tersebut. Alat bukti tersebut berupa alat bukti tertulis maupun lisan dari saksi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota cukup kuat.
  - i) Dilakukannya pengumuman data yuridis dan hasil pengukuran
  - j) Pelaksanaan pengesahan dari hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, pengesahan dilaksanakan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan keberatan yang belum selesai. Berita acara pengesahan menjadi dasar untuk:
  - k) Pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah
  - l) Pengakuan hak atas tanah
  - m) Pemberian hak atas tanah
  - n) Pembukuan hak
- b. Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam PP No.24/1997, pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan dengan cara sebagai berikut:

- a) Harus ada suatu rencana kerja, pendaftaran tanah secara sistematis harus didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan dalam wilayah-wilayah yang telah ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN.
- b) Dilakukannya pembentukan panitia adjudikasi, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh panitia adjudikasi yang dibentuk oleh kepala ATR/BPN atau pejabat yang ditunjuk.
- c) Peraturan peta dasar pendaftaran, kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis ini dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Guna membuat peta dasar pendaftaran ini, BPN melakukan pemasangan,

pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional sebagai kerangka dasarnya.

- d) Penetapan badan bidang tanah, Penetapan batas bidang tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penetapan tanda-tanda batas termasuk pemeliharaan wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan sesuatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya.
- e) Pembuatan peta dasar pendaftaran. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran.
- f) Pembuatan daftar tanah,
- g) Pembuatan surat ukur
- h) Pengumpulan dan penelitian data yuridis, guna kepentingan pendaftaran hak atas tanah yang asalnya dari konversi hak-hak lama dibutuhkan bukti-bukti mengenai adanya hak tersebut berupa alat bukti tertulis, saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang berdasar kebenarannya oleh panitia adjudikasi dianggap cukup untuk mendaftarkan hak.
- i) Penghimpunan hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran Hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 30 hari untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pengumuman dilakukan di Kantor Panitia Adjudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serasi ditempat lain yang dianggap perlu.
- j) Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis, setelah jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terlewati, data fisik dan data yuridis yang telah diumumkan tersebut oleh panitia adjudikasi pendaftaran tanah secara sistematis disahkan dengan berita acara. Jika jangka setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik dan/atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan.
- k) Pembukuan hak, Hak atas tanah daftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya. Bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftarkan. Pembukuan hak dilakukan berdasarkan alat bukti hak-hak lama dan berita acara pengesahan pengumuman data fisik dan data yuridis
- l) Penerbitan sertipikat, Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. Sertipikat diterbitkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, ditandatangani oleh ketua panitia adjudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang

namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.<sup>28</sup>

Kemudian selain pendaftaran tanah untuk pertama kali, juga di jelaskan dalam PP No.24/1997 mengenai mekanisme atau prosedur pemeliharaan data pendaftaran tanah yang mana dalam pasal 36 ayat 1 dan 2 disampaikan bahwa yang dimaksud dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah pemeliharaan data pendaftaran tanah yang dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar sebelumnya. Pemeliharaan data pendaftaran tanah ini wajib melaporkan perubahan kepada kantor pertanahan. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas:

- a. Pendaftaran Peralihan Dan Pembebanan Hak
- b. pemindahan hak dengan lelang
- c. peralihan hak karena pewarisan
- d. peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi
- e. pembebanan hak
- f. penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
- g. Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah Lainnya, Meliputi:
- h. perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
- i. pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah
- j. pembagian hak bersama;
- k. hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun
- l. peralihan dan hapusnya hak tanggungan;
- m. perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;
- n. perubahan nama.

Penjelasan diatas merupakan uraian secara sistematis mengenai prosedur pendaftaran tanah yang diamanatkan oleh PP No.24/1997. Kemudian berikut merupakan data yang peneliti temukan berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan di Kantor Pertanahan Kota Semarang berkenaan dengan prosedur pendaftaran tanah yang dilaksanakan disana.

Berdasarkan wawancara yang peneliti laksanakan dengan bapak Dian Puri Winasto, S.H. yang memiliki jabatan sebagai Penata Pertanahan Pertama di Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal (03 Mei 2024). Berikut adalah hasil wawancara yang peneliti himpun. Berdasarkan informasi yang peneliti terima dari narasumber yang peneliti wawancarai, beliau menyampaikan bahwa dalam lingkungan Kantor Pertanahan Kota Semarang implementasi dari PP No. 24/1997 dilakukan dengan baik dan bertanggung jawab. Beliau menyampaikan bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang selalu melaksanakan segala tugas dan fungsinya sebagai pemangku tanggung jawab pengelolaan pertanahan dengan mendasarkan segala tindakannya pada peraturan hukum yang berlaku.

Kantor Pertanahan Kota Semarang selalu menjalankan segala perannya termasuk dalam pendaftaran tanah dengan mendasari segala tindakannya dengan dasar hukum yang jelas. Menurut keterangan beliau dengan menjalankan segala aktivitas dan tanggung jawabnya berdasarkan dengan peraturan hukum yang berlaku membuat Kantor Pertanahan Kota Semarang senantiasa menjalankan tugas dan fungsinya

---

<sup>28</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

dengan baik walaupun memang tidak ada hal yang bisa berjalan dengan sempurna, namun beliau menyampaikan dengan penerapan yang bertanggungjawab bisa menekan adanya kesalahan ataupun permasalahan yang timbul di masa depan.

Proses pendaftaran tanah di Kota Semarang berdasarkan PP No. 24/1997 dilaksanakan melalui dua pendekatan, yaitu sistematis dan sporadik. Pendaftaran sistematis dilakukan dengan pembentukan tim adjudikasi oleh kantor pertanahan di setiap kelurahan. Pendekatan ini melibatkan proses pendaftaran tanah secara serentak dalam satu kelurahan. Tim adjudikasi bertanggung jawab atas penyuluhan, pengumpulan data yuridis, pengukuran, pengolahan data pengukuran, pemetaan, penetapan hak, pembuatan SK hak, dan penerbitan sertipikat. Sertipikat yang diterbitkan oleh tim adjudikasi atas nama ketua Kantor Pertanahan memastikan bahwa seluruh tanah di kelurahan tersebut telah terdaftar secara komprehensif.

Sebaliknya, pendaftaran sporadik dilakukan atas inisiatif pemohon atau masyarakat. Proses ini dimulai dengan pengajuan pengukuran tanah yang dilampirkan dengan surat PBB. Selanjutnya, dilakukan pengukuran tanah di lapangan yang didampingi oleh perangkat desa. Hasil pengukuran ini diserahkan ke kantor pertanahan untuk diolah, digambar, dan dipetakan. Jika tanah tersebut belum memiliki hak atas tanah yang terbit, kantor pertanahan akan mengeluarkan peta bidang dan nomor identifikasi bidang. Peta bidang tersebut didaftarkan oleh pemohon untuk proses kepanitiaan, di mana data peta bidang dicocokkan dengan data yuridis dan kondisi di lapangan. Jika semua data sesuai, maka diterbitkan SK pemberian hak yang kemudian didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk penerbitan sertipikat.

Beliau menyampaikan bahwa PP No. 24/1997 telah mengatur mengenai prosedur pendaftaran tanah yang cukup baik dan lengkap. Namun dalam tataran implementasi beliau akui memang masih belum berjalan optimal sepenuhnya. Hal ini beliau sampaikan berdasarkan pada masih banyaknya permasalahan yang timbul pada tahapan pendaftaran tanah yang dinaungi oleh PP No.24/1997 ini. Salah satu permasalahan yang masih ditemui dalam implementasi PP ini adalah munculnya masalah tumpang tindih sertipikat tanah.

Beliau menyampaikan ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah di Kota Semarang. Faktor-faktor tersebut meliputi proses pengukuran dan pemetaan, proses kepanitiaan, serta proses penetapan dan pemberian hak. Jika ketiga proses tersebut dilaksanakan sesuai SOP, maka tumpang tindih dapat dihindari. Tumpang tindih seringkali terjadi karena kesalahan pemohon dalam menunjuk batas tanah atau administrasi kelurahan yang mengeluarkan kutipan lebih dari sekali. Kendala yang dihadapi dalam menangani kasus tumpang tindih sering kali berkaitan dengan tahun penerbitan sertipikat, di mana sertipikat yang diterbitkan pada tahun yang lama sulit untuk dicocokkan dengan data yang ada karena perubahan kondisi di sekitar tanah tersebut.

Berdasarkan analisis yang peneliti lakukan, peneliti menemukan bahwa baik penjelasan yang disampaikan oleh narasumber maupun data yang peneliti dapatkan langsung dalam PP No.24/1997 telah sesuai. Berdasarkan analisis yang peneliti lakukan Kantor Pertanahan Kota Semarang telah secara baik melakukan implementasi dari PP No.24/1997. Berdasarkan data hasil wawancara dan analisis yang peneliti lakukan, peneliti menemukan bahwa permasalahan tumpang tindih sertipikat tanah dalam proses pendaftaran tanah muncul bukan disebabkan oleh regulasi yang kurang baik namun proses implementasi dari regulasi itulah yang menjadi masalah utama timbulnya tumpang tindih seripikat tanah. Peneliti mendapati bahwa Sumber Daya

Manusia, sistem data dan alat serta ketidakjujuran dari pemohon sertipikat merupakan masalah utama dari timbulnya tumpang tindih sertipikat tanah dalam proses pendaftaran.

Peneliti menggunakan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto guna menguji efektivitas dari pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang. Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dalam teori efektivitas hukumnya, faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukum itu sendiri
2. Faktor penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membuat maupun yang menerapkan hukum
3. Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat yang mana kesadaran masyarakat untuk mematuhi regulasi
5. Faktor kebudayaan, ialah sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam hidup<sup>29</sup>

Berdasar dari kelima faktor diatas peneliti menemukan fakta bahwa dalam proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang belum bisa dikatakan berjalan efektif. Hal ini peneliti dasarkan pada temuan peneliti dimana dalam proses pendaftaran tanah yang dilakukan kantor pertanahan kota semarang masih menemui kendala terutama dalam faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana dan faktor masyarakat yang menjadi hambatan utama tercapainya optimalisasi dalam proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Belum terpenuhinya faktor penegak hukum yang peneliti nyatakan diatas peneliti dasarkan dari data hasil wawancara yang mana didalamnya narasumber menyampaikan bahwa salah satu kendala utama dalam optimalisasi pendaftaran tanah adalah adanya oknum dari BPN sendiri. Oknum aparat penegak hukum ini kadang kala tidak selalu patuh dalam melaksanakan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugasnya dalam pendaftaran tanah, hal ini karena disengaja ataupun tidak di sengaja yang membuat timbulnya permasalahan hukum salah satunya adalah munculnya sertipikat tumpang tindih.

Kemudian belum terpenuhinya faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan hukum peneliti dasarkan pada data hasil wawancara yang peneliti dapatkan. Menurut keterangan yang disampaikan oleh narasumber, salah satu kendala dalam optimalisasi proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah dikarenakan kurangnya sarana dan prasarana pendukung didalamnya. Contoh yang disampaikan adalah semisal dalam hal alat ukur tanah di lapangan. Peremajaan yang berjalan lamban membuat alat ukur yang digunakan oleh petugas ukur dilapangan kadang kala tidak cukup memadai. Alat yang kurang memadai tentunya akan berpengaruh pada keakuratan data yang didapatkan oleh petugas ukur yang secara langsung akan mempengaruhi data yang diperoleh oleh Kantor Pertanahan. Ini tentu akan menimbulkan banyak masalah dimana salah satu masalah yang sering kali muncul adalah terjadinya tumpang tindih bidang tanah akibat pengukuran yang tidak akurat.

Selain itu contoh lainnya adalah pengelolaan sumber data pusat yang belum dimoderenisasi. Belum meratanya digitalisasi membuat masalah pendaftaran tanah

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: CV Ramadja Karya, 1988).

menjadi cukup rumit. Berdasarkan data hasil wawancara yang peneliti dapatkan, peneliti menyimpulkan bahwa sistem data yang belum terkoordinasi dengan baik dan sistematis bisa menjadi sumber masalah yang besar bagi BPN selaku pengelola dan penyelenggara pendaftaran tanah. Digitalisasi adalah jawaban bagi penyimpanan yang efektif dan efisien tidak hanya dalam segi penyimpanan namun juga dalam segi pemantauan. Jika menggunakan sistem penyimpanan data berbasis kertas, penyimpanan dan juga pengecekan data akan memakan tempat dan waktu yang lama dan ini bisa menimbulkan permasalahan yang salah satunya adalah tumpang tindih sertipikat tanah. Ini memperkuat keyakinan peneliti bahwa faktor sarana dan prasarana pendukung penegakan hukum belum memenuhi syarat.

Faktor terakhir yang menjadi temuan peneliti belum terpenuhi guna optimalisasi proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah Faktor masyarakat yang mana kesadaran masyarakat untuk mematuhi regulasi. Menurut data hasil wawancara yang peneliti dapatkan, peneliti menemukan bahwa salah satu faktor penghambat dari optimalisasi proses pendaftaran tanah adalah masyarakat yang belum cukup memahami dan belum menjalankan sepenuhnya regulasi yang berlaku dengan baik. Menurut keterangan narasumber yang peneliti wawancarai seringkali masyarakat tidak jujur dalam memberikan data dalam pendaftaran tanah yang mengakibatkan kekeliruan data yang diperoleh dari lapangan yang akhirnya akan menimbulkan permasalahan hukum dimana salah satunya adalah tumpang tindih sertipikat tanah.

Tidak terpenuhinya tiga dari lima faktor-faktor yang menentukan efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto membuat peneliti menarik kesimpulan bahwa penerapan dari proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh kantor pertanahan kota semarang yang didasarkan pada PP No.24/1997 belum efektif dan optimal.

### **3.2 Implementasi Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang Berdasarkan Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dalam Upaya Penanganan serta Penyelesaian Kasus Tumpang Tindih Sertipikat Tanah**

Setelah mendapatkan jawaban mengenai permasalahan munculnya sertipikat tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang, peneliti melanjutkan penelitian dengan fokus pada tanggung jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam menangani kasus tumpang tindih yang muncul dalam wilayah hukumnya berdasarkan perspektif Permen ATR/BPN No. 21/2020. Kantor Pertanahan Kota Semarang memiliki tanggung jawab dalam mencegah dan menyelesaikan kasus tumpang tindih sertipikat tanah dengan cara meningkatkan kualitas sumber daya manusia, memutakhirkan data dan peralatan pengukuran, serta menggunakan teknologi yang dapat mendeteksi hak atas tanah secara cepat. Penanganan sengketa dilakukan sesuai dengan Pasal 6 Permen ATR/BPN No. 21/2020, di mana Kantor Pertanahan melakukan pengkajian Kasus, Gelar awal, Penelitian, Ekspos hasil Penelitian, Rapat Koordinasi, Gelar akhir dan Penyelesaian Kasus. Kemudian dalam Pasal 34 ayat (3) dijelaskan jika diperoleh fakta bahwa terdapat cacat administrasi dan/atau cacat yuridis pembatalan sertipikat dapat dilakukan. Dengan catatan sertipikat yang bersangkutan tidak dijadikan objek hak tanggungan, sertipikat belum lebih dari 5 tahun dan belum beralih ke pihak ketiga.

Prosedur penyelesaian sengketa tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang melibatkan penelitian data fisik, yuridis, dan administrasi secara SOP, dengan upaya mediasi yang dioptimalkan sebelum menempuh jalur litigasi. Program yang dilaksanakan untuk mengurangi kasus tumpang tindih meliputi PTSL, yang dibagi

menjadi empat klaster berdasarkan status tanah dan kelengkapan data. Peran masyarakat dalam pencegahan dan penyelesaian kasus tumpang tindih juga penting, terutama dalam menjaga tanda batas tanah sesuai dengan Pasal 13 UUPA. Perlindungan hukum bagi pihak yang terdampak dalam kasus tumpang tindih sertipikat tanah tersedia berdasarkan Pasal 32 PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang terkuat. Selain itu, pemilik tanah harus menjaga tanda batas tanah yang dimiliki untuk memastikan penguasaan hak atas tanah tersebut.

Berdasarkan data dan analisis yang peneliti lakukan mengenai tanggung jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang terhadap kasus tumpang tindih sertipikat tanah, peneliti mengerucutkan bahwa Kantor Pertanahan memiliki tanggung jawab yang jelas atas produk hukum yang dikeluarkannya yang mana dalam konteks kali ini adalah sertipikat tanah. Hal ini didasarkan pada dibuatnya Permen ATR/BPN No. 21/2020 yang mana di dalamnya dengan tegas memuat tanggung jawab Kantor Pertanahan untuk menangani dan mengelola berbagai sengketa yang berkaitan dengan pertanahan yang mana salah satu diantaranya adalah permasalahan tumpang tindih sertipikat tanah. Penjelasan mengenai tanggung jawab tersebut dituangkan secara tegas dalam Pasal 2 Permen ATR/BPN No. 21/2020 yang merupakan ruang lingkup pemberlakuan Permen ini sekaligus ruang lingkup dari tanggung jawab Kantor Pertanahan dalam menangani permasalahan pertanahan termasuk tumpang tindih sertipikat tanah. Ruang lingkup tanggung jawab tersebut adalah Penerimaan dan Distribusi Pengaduan, Penanganan dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik, Penanganan Perkara, Pembatalan Produk Hukum, Mediasi, Pembentukan Tim Penanganan dan Penyelesaian Kasus, Perkembangan Penanganan dan Penyelesaian Kasus, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan, Pemberian Saksi dan Perlindungan Hukum.

Berdasarkan wawancara yang peneliti laksanakan dengan bapak Dian Puri Winasto, S.H. yang memiliki jabatan sebagai Penata Pertanahan Pertama di Kantor Pertanahan Kota Semarang pada tanggal (03 Mei 2024). Berikut adalah hasil wawancara yang peneliti himpun. Disampaikan oleh narasumber bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang bukannya tidak berupaya dalam mencegah dan menekan angka kemungkinan adanya kasus tumpang tindih sertipikat di lingkungan Kantor Pertanahan Kota Semarang. Kantor Pertanahan Kota Semarang telah mengidentifikasi faktor-faktor potensial yang menjadi tempat munculnya celah hukum dari kasus sertipikat ganda ini. Berdasarkan keterangan narasumber faktor utama dalam timbulnya permasalahan sertipikat tanah adalah meliputi proses pengukuran dan pemetaan, proses kepanitiaan, serta proses penetapan dan pemberian hak. Jika ketiga proses tersebut dilaksanakan sesuai SOP, maka tumpang tindih dapat dihindari. Tumpang tindih sering kali terjadi karena kesalahan pemohon dalam menunjuk batas tanah atau administrasi kelurahan yang mengeluarkan kutipan lebih dari sekali.<sup>30</sup>

Berdasarkan dari faktor-faktor tersebut Kantor Pertanahan Kota Semarang mengambil inisiatif dalam mencegah dan menyelesaikan kasus tumpang tindih sertipikat tanah dengan cara meningkatkan kualitas SDM, memutakhirkan data dan peralatan pengukuran, serta menggunakan teknologi yang dapat mendeteksi hak atas tanah secara cepat. Peningkatan SDM sendiri dijelaskan dilakukan dengan mengadakan pelatihan internal yang dilakukan secara berkala yang diharapkan bisa

---

<sup>30</sup> Dian Puri Winasto, S.H., Penata Pertanahan Pertama Kantor Pertanahan Kota Semarang, wawancara oleh penulis, Semarang, 3 Mei 2024.

meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dari SDM yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang. Selain itu pemberian penyuluhan bagi masyarakat juga diusahakan untuk dilaksanakan guna meningkatkan kesadaran masyarakat agar bisa meningkatkan juga peran masyarakat untuk bisa saling mengawasi agar tidak terjadi penyimpangan hukum terutama dalam hal pendaftaran tanah yang pada muaranya mengarah pada berkurangnya kasus tumpang tindih sertipikat tanah.

Selain SDM Kantor Pertanahan Kota Semarang juga mengupayakan adanya pemutakhiran data dan peralatan yang dimiliki di mana hal ini penting karena dengan adanya pemutakhiran data diharapkan tidak ada lagi penerbitan sertipikat diatas bidang tanah yang mana dengan adanya pemutakhiran data ini akan memudahkan dalam mendeteksi apabila ada pendaftaran tanah yang di atasnya telah timbul alas hak berupa sertipikat, selain itu pemutakhiran alat ukur juga penting yang mana ini akan meningkatkan akurasi dalam pengukuran lapangan yang berdampak langsung pada pemutakhiran data yang dimiliki dan menekan potensi adanya tumpang tindih dari tanah yang ingin diterbitkan sertipikat.

Peneliti menemukan bahwa dalam praktiknya tanggung jawab dari Kantor Pertanahan dalam menghadapi kasus tumpang tindih sertipikat adalah sampai dengan tingkatan mediasi. Kantor Pertanahan Kota Semarang, jika ada kasus mengenai tumpang tindih yang masuk akan mengupayakan jalan-jalan damai dengan menengahi para pihak dan mencari jalan terbaik melalui mediasi. Dalam koridor ini Kantor Pertanahan Kota Semarang bisa mengupayakan pembatalan sertipikat salah satu pihak jika didapatkan kesepakatan damai dimana ada 3 persyaratan yang harus dipenuhi yakni pertama sertipikat tersebut tidak boleh lebih dari 5 tahun, kemudian yang kedua tanah yang bersangkutan belum berpindah tangan atau masih dalam penguasaan pihak pertama dan yang terakhir adalah tanah tersebut tidak dijadikan sebuah jaminan di bank. Jika tidak didapat kesepakatan dalam mediasi, Kantor Pertanahan Kota Semarang akan menyerahkan kepada para pihak untuk mengajukan gugatan guna menyelesaikan sengketanya di pengadilan yang mana jika putusan pengadilan telah turun Kantor Pertanahan Kota Semarang akan melakukan eksekusi sesuai dengan putusan pengadilan yang ada.

Peneliti mengkorelasikan temuan ini dengan teori tanggung jawab yang dikemukakan oleh kranenburg dan veltig yang terdapat 2 teori yaitu fautes de personalles dan fautes de services. Dari kedua teori tersebut yang telah dijabarkan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwasannya yang tepat dalam konteks ini yaitu teori fautes de services. Dikarenakan pada saat peneliti menganalisis mengenai pertanggungjawaban ini, tanggung jawab atas kesalahan yang terjadi akan ditanggung oleh Instansi/Lembaga. Oleh karena itu, dalam hal ini yang akan bertanggung jawab yaitu Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku perwakilan dari Instansi Pertanahan.<sup>31</sup>

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil data dan analisis yang telah peneliti lakukan, peneliti menarik kesimpulan bahwa proses pendaftaran tanah menurut PP No. 24/1997 di Kantor Pertanahan Kota Semarang telah dilaksanakan dengan baik namun belum berjalan dengan optimal. kesimpulan ini bisa peneliti dapatkan dari data yang peneliti temukan saat sesi wawancara di Kantor Pertanahan Kota Semarang yang mana disampaikan

---

<sup>31</sup>Aulia Prima Putra, "Teori Tanggung Jawab" diakses 6 Maret 2024, <https://idoc.pub/documents/teori-tanggung-jawab-x4e6vwx3eyn3>.

oleh narasumber bahwa di Kantor Pertanahan Kota Semarang pendaftaran tanah telah dilaksanakan dengan 2 cara yaitu secara sistematis dan sporadik. Menurut temuan peneliti salah satu masalah yang muncul dalam proses pendaftaran tanah adalah munculnya sertipikat ganda atau sertipikat tumpang tindih yang mana setelah peneliti dalam penyebab utama munculnya permasalahan tersebut adalah Sumber Daya Manusia, sistem data dan alat yang belum memadai, serta ketidakjujuran dari pemohon sertipikat.

Berdasarkan analisis yang dilakukan mengenai Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam Menangani Kasus Tumpang Tindih Sertipikat Tanah Berdasarkan Perspektif Permen ATR/BPN No. 21/2020. Peneliti menemukan bahwa mengenai tanggung jawab tersebut dituangkan secara tegas dalam Pasal 2 Permen ATR/BPN No. 21/2020 yang merupakan ruang lingkup pemberlakuan Permen ini sekaligus ruang lingkup dari tanggung jawab Kantor Pertanahan dalam menangani permasalahan pertanahan termasuk tumpang tindih sertipikat tanah. Dan dalam penanganannya Kantor Pertanahan Kota Semarang telah melaksanakannya dengan baik sesuai dengan pasal 6 Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang penanganan sengketa dan konflik

Berdasarkan data dan analisis yang peneliti lakukan berkenaan dengan upaya-upaya perbaikan dilakukan Kantor Pertanahan Kota Semarang. Peneliti berkesimpulan bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang tidak tinggal diam dalam menanggapi permasalahan yang terjadi dan berupaya melakukan perbaikan yang telah terjadi khususnya mengenai kasus tumpang tindih sertipikat tanah. Dari munculnya faktor-faktor penyebab terjadinya kasus tersebut Kantor Pertanahan Kota Semarang mengambil inisiatif dalam mencegah dan menyelesaikan kasus tumpang tindih sertipikat tanah dengan cara meningkatkan kualitas SDM, memutakhirkan data dan peralatan pengukuran, serta menggunakan teknologi yang dapat mendeteksi hak atas tanah secara cepat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 503.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002).
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15.
- Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan* (Jakarta: Margareta Pustaka, 2012).
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012).
- Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: CV Ramadja Karya, 1988).

### Jurnal

- Alvina Nur Aziziyah, Mas Anienda Tien Fitriyah. "Tumpang Tindih Sertifikat Tanah," *Legal Spirit* 7, no. 2 (2023): 205–218.
- Annisa Meinar Saraswati, Edith Ratna M.S. "Pembatalan Sertifikat Hak Milik atas Tanah karena Overlapping di Kantor Pertanahan Kota Semarang," *Notarius* 15, no. 1 (2022).
- Gunadi Basrul, "Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Pengesahan Sertifikat Ganda Ditinjau Dari Siyasa Dusturiyah (Studi Penelitian Kantor Wilayah Provinsi Aceh)" (Skripsi, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2022), 23

- Mikha Ch. Kaunang, "Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997," *Lex Crimen* 5, no. 4 (2016): 68–75.
- Muhammad Romy. "Analisis Yuridis Pelaksanaan Putusan Sengketa Tumpang Tindih Tanah Sendangmulyo Kota Semarang," *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021): 2513–2531.
- Mulyadi, Satino, "Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda," *Jurnal Yuridis* 6, no. 1 (2019): 147–173.
- Mauludin Novie Afif dan Anggun Putri Setyadi, "Tanggung Jawab BPN terhadap Sertipikat Ganda," *Jurnal Ganec Suara* Volume 17, Nomor 3 (2023).
- Ningsih, Nifantri Mulya, Marthinus Johane Saptanno, Sherlock Halmes Lekipiouw. "Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda," *Jurnal Ilmu Hukum Tatohi* 2, no. 5 (2022): 532–538.
- Renaldi, "Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Dengan Kepemilikan Ganda" (Skripsi, Universitas Jember, 2020), 20
- Setiyo Utomo, "Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 6, no. 2 (2023): 53–61.
- Sufriadi, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggara Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Yuridis* 1, no. 1 (2014).
- Tanner Juliani, Hendrik Salmon, dan Yohanes, "Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Terhadap Keberadaan Sertifikat Ganda," *Jurnal Hukum Capitan* Volume I, Nomor I, (2023)
- Wiwandari Handayani, Prihadi Nugroho, Dini Oktaviani Hapsari "Kajian Potensi Pengembangan Pertanian Perkotaan di Kota Semarang," *Jurnal Riptek* 12, no. 2 (2018): 55–68.
- Zuman Malaka. "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan terhadap Terbitnya Sertifikat Ganda (Studi Kasus Putusan Kasasi MA No. 162 K/TUN/2012)," *Al-Qānūn* 20, no. 2 (2017): 252–274.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

### **Website**

- Aulia, Rizky. *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di Bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN*. Skripsi, Universitas Lampung, 2017.  
<https://digilib.unila.ac.id/27559/3/SKRIPSI%20TANPA%20BAB%20PEMBAHASAN.pdf>.
- Beritamerdeka.com. "Gugatan Tumpang Tindih Sertifikat Tanah di Genuk Semarang Ditolak PTUN, Pengacara Penggugat Siap Ajukan Banding."  
<https://www.beritamerdekaonline.com/gugatan-tumpang-tindih-sertifikat-tanah-di-genuk-semarang-ditolak-ptun-pengacara-penggugat-siap-ajukan-banding/headline/>.

Munawaroh, Nurul. "Unsur-Unsur Terbentuknya Negara." *Hukumonline*.  
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/unsur-berdirinya-negara-lt62518327e2b93/>.

Putra, Aulia Prima. "Teori Tanggung Jawab." <https://idoc.pub/documents/teori-tanggung-jawab-x4e6vxw3eyn3>.

#### **Wawancara**

Winasto, Dian Puri. Penata Pertanahan Pertama Kantor Pertanahan Kota Semarang.  
Wawancara oleh penulis. Semarang, 3 Mei 2024.