



Efektivitas Peran Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar Terhadap Pendaftaran Tanah Yang Menimbulkan Sertifikat Ganda

Erwin*, Hambali Thalib, Sri Lestari Poernomo

Universitas Muslim Indonesia Makassar

DOI:

<https://doi.org/10.53697/iso.v5i2.3962>

*Correspondence: Erwin

Email: erwin.fatighana96@gmail.com

Received: 30-10-2025

Accepted: 30-11-2025

Published: 30-12-2025



Copyright: © 2025 by the authors.

Submitted for open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license

(<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk : 1) Mengetahui sejauh mana efektivitas peran BPN Kota Makassar dalam pendaftaran tanah yang menimbulkan sertifikat ganda; dan 2) Mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas peran BPN Kota Makassar dalam pendaftaran tanah yang menimbulkan sertifikat ganda. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis-sosiologis, yang memadukan data primer hasil wawancara dengan pegawai dan pejabat Kantor Pertanahan Kota Makassar serta data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, literatur, dan dokumen resmi terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran BPN Kota Makassar dalam pendaftaran tanah telah berjalan, terutama melalui penerapan sistem administrasi dan teknologi informasi yang terintegrasi untuk mendeteksi tumpang tindih bidang tanah. Namun, efektivitasnya belum optimal karena masih ditemui kasus sertifikat ganda. Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas peran BPN meliputi: faktor hukum (konsistensi dan harmonisasi regulasi pertanahan), faktor aparatur (jumlah, integritas, dan profesionalisme pegawai), faktor sarana dan prasarana (ketersediaan infrastruktur dan sistem digitalisasi data), faktor masyarakat (tingkat kesadaran hukum dan kepatuhan terhadap prosedur pendaftaran tanah), serta faktor budaya hukum (kepatuhan aparatur dan masyarakat terhadap prosedur administratif). Direkomendasikan agar BPN Kota Makassar meningkatkan efektivitas pendaftaran tanah dengan memperkuat kapasitas aparatur melalui pelatihan, menyempurnakan sistem digitalisasi dan pemeliharaan data, serta meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat melalui sosialisasi hukum pertanahan secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Efektivitas, Badan Pertanahan Nasional, Pendaftaran Tanah, Sertifikat Ganda, Kesadaran Hukum.

Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya alam yang memiliki nilai strategis bagi kehidupan manusia dan negara. Selain menjadi sumber penghidupan, tanah juga memiliki fungsi sosial dan ekonomi yang penting serta dijamin perlindungannya oleh konstitusi melalui Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Untuk mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum atas hak milik tanah, pemerintah membentuk perangkat hukum seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diperbarui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Melalui pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat, negara berupaya menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak.

Namun dalam praktiknya, jaminan kepastian hukum tersebut belum sepenuhnya terwujud. Masih ditemukan permasalahan berupa sertifikat ganda yang menimbulkan tumpang tindih (*overlapping*) atas satu bidang tanah. Kondisi ini dapat disebabkan oleh kelalaian administrasi, cacat hukum dalam proses penerbitan, lemahnya pengawasan, maupun adanya itikad tidak baik dari pihak tertentu. Akibatnya, muncul sengketa yang berujung pada gugatan di pengadilan dan berpotensi menyebabkan pembatalan salah satu sertifikat, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum serta kerugian ekonomi bagi para pihak.

Penelitian terdahulu umumnya membahas sertifikat ganda dari aspek normatif dan penyelesaian sengketa di pengadilan, termasuk studi kasus seperti Putusan Nomor 35/G.TUN/2005/PTUN.Mks di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Akan tetapi, masih terdapat celah penelitian terkait analisis yang lebih komprehensif mengenai faktor penyebab administratif, peran Kantor Pertanahan dalam pencegahan, serta efektivitas sistem pendaftaran tanah dalam memberikan perlindungan hukum preventif. Gap inilah yang menunjukkan perlunya kajian lebih mendalam dan terintegrasi.

Penelitian ini menjadi signifikan karena permasalahan sertifikat ganda tidak hanya berdampak pada aspek hukum, tetapi juga pada stabilitas sosial dan ekonomi masyarakat. Tanah yang berada dalam sengketa tidak dapat dimanfaatkan secara produktif maupun dijadikan jaminan, sehingga menghambat aktivitas ekonomi. Selain itu, ketidakpastian status hukum atas tanah berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem administrasi pertanahan dan lembaga yang berwenang.

Berdasarkan urgensi dan kesenjangan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda, mengkaji konsekuensi hukum yang timbul, serta mengevaluasi upaya pencegahan dan penyelesaiannya oleh instansi pertanahan. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi akademik maupun praktis dalam memperkuat kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah di Indonesia.

Metodologi

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu tipe penelitian yang dilakukan terhadap permasalahan yang ada ditengah masyarakat kemudian menganalisisnya dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian (*resech*) pada hakikatnya merupakan sebuah upaya pencarian. Melalui penelitian orang mencari temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar yang dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau memecahkan masalah. (Nur Fadhilah Mappaselleng, Yogyakarta : 2023).

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar, Penulis memilih lokasi penelitian dengan pertimbangan bahwa lokasi penelitian relevan dengan masalah yang akan diteliti. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara kepada informan, sedangkan data sekunder, diperoleh dari berbagai bahan hukum. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif.

Populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang berkaitan dan memiliki keterlibatan langsung maupun tidak langsung dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Makassar, khususnya yang berkaitan dengan peran Badan Pertanahan Nasional dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Hasil dan Pembahasan

A. Efektivitas Fungsi BPN Kota Makassar Terhadap Pendaftaran Tanah Yang Menimbulkan Sertifikat Ganda

Secara umum pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam konteks kelembagaan, pelaksanaan pendaftaran tanah menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional, yang secara operasional di daerah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk BPN Kota Makassar.

Tanah merupakan objek properti yang memiliki nilai jual cukup tinggi, dan dijadikan sebagai lahan investasi bagi beberapa kalangan untuk mendapatkan keuntungan finansial. Kebutuhan akan tanah telah meningkat, yang didasarkan atas kebutuhan untuk bermukim maupun kegiatan usaha. Dengan meningkatnya kebutuhan tanah tersebut, maka secara otomatis meningkat pula kebutuhan akan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Adapun jaminan kepastian hukum yang dimaksud ialah berupa tersedianya perangkat hukum yang tertulis, salah satunya yaitu sertifikat hak atas tanah.

Permasalahan sertifikat ganda merupakan fenomena yang mencerminkan adanya kelemahan mendasar dalam sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Sertifikat ganda adalah kondisi ketika dua atau lebih sertifikat hak atas tanah diterbitkan atas bidang tanah yang sama, baik karena kesalahan administratif, tumpang tindih penguasaan, maupun akibat penyimpangan prosedur. Dalam konteks Kota Makassar, masalah ini telah beberapa kali mencuat ke ruang publik dan bahkan berujung pada sengketa hukum berkepanjangan, yang menandakan adanya persoalan serius dalam efektivitas kerja Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas pendaftaran dan penertiban hak atas tanah.

Secara normatif, sistem hukum pertanahan Indonesia telah menetapkan bahwa pendaftaran tanah memiliki fungsi untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Ini sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam kerangka ini, peran BPN sangat strategis, karena menjadi pelaksana teknis dan administratif dari sistem pendaftaran tersebut. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa fungsi pendaftaran tanah tidak selalu menghasilkan kepastian hukum yang dijanjikan, karena munculnya kasus-kasus sertifikat ganda yang justru menciptakan ketidakpastian hukum baru.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Makassar berada di bawah tanggung jawab Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai unit pelaksana teknis dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia. Sebagai lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan dalam urusan pertanahan, BPN berperan strategis dalam mewujudkan

kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran BPN Kota Makassar dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sudah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun tingkat efektivitasnya belum sepenuhnya optimal, terutama dalam mencegah dan menanggulangi munculnya kasus sertifikat ganda. Sertifikat ganda yang dimaksud adalah kondisi ketika atas satu bidang tanah terbit lebih dari satu sertifikat hak atas tanah dengan data fisik atau yuridis yang sama, yang menimbulkan ketidakpastian hukum, sengketa, bahkan potensi kerugian bagi masyarakat.

Secara normatif, BPN memiliki tugas pokok untuk melaksanakan kebijakan pertanahan yang meliputi pengaturan, penetapan, dan pelayanan pendaftaran tanah. Dalam praktiknya, Kantor Pertanahan Kota Makassar telah menerapkan sistem pendaftaran tanah berbasis komputerisasi (K4 dan KKP) untuk mempercepat proses administrasi dan meminimalisir kesalahan. Namun, hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat sejumlah kendala teknis dan administratif yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih data, baik data fisik (lokasi dan batas bidang tanah) maupun data yuridis (pemilik dan status hak).

Beberapa kasus sertifikat ganda di Kota Makassar, sebagaimana terungkap dari wawancara dengan pihak BPN, umumnya disebabkan oleh kelemahan dalam validasi data, kurangnya sinkronisasi antara dokumen fisik dan peta pendaftaran, serta adanya manipulasi atau penyimpangan prosedur dalam proses pendaftaran tanah. Misalnya, masih ditemukan kasus di mana petugas ukur lapangan tidak melakukan pengecekan secara menyeluruh terhadap batas-batas tanah yang telah terdaftar sebelumnya, atau adanya perbedaan antara data pengukuran lama dengan peta digital terkini.

Berdasarkan Hasil wawancara dengan salah satu pegawai pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada hari Kamis, 23 Oktober 2025 pukul 11:00 Wita, mengatakan bahwa beberapa langkah yang kemudian diambil oleh pihak BPN Kota Makassar berkaitan dengan memverifikasi data fisik dan yuridis, diantaranya: [Hasil wawancara dengan salah satu pegawai pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada hari Kamis, 23 Oktober 2025 pukul 11:00 Wita]

1. Memastikan pemeriksaan awal, cek bidang tanah (terdaftar/ belum bersertifikat)
2. Memeriksa sistem memastikan tidak ada overlay pada bidang lain
3. Penelitian yuridis dan fisik: mengecek alas hak, validasi dokumen, mengecek riwayat tanah, serta berkoordinasi dengan instansi lain (Dinas tata ruang, Pemerintah Kota, dan lurah), pengukuran dan pemetaan, mengecek kesesuaian lapangan dan memeriksa batas.
4. Validasi dokumen dan peta
5. Pengumuman data yuridis dan fisik
6. Validasi dan penetapan melalui pengesahan panitia adjudikasi dalam kepastian tidak ada sengketa-sengketa dan tidak ada tumpang tindih.
7. Penerbitan sertifikat elektronik yang terintegrasi data spesial dengan peta digital nasional.

Efektivitas peran BPN Kota Makassar dalam konteks ini dapat dianalisis menggunakan indikator efektivitas hukum menurut teori Soerjono Soekanto, yang meliputi faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat, dan faktor budaya hukum. Berdasarkan hasil penelitian:

1. Faktor hukum (substansi) menunjukkan bahwa regulasi mengenai pendaftaran tanah dan pencegahan sertifikat ganda telah cukup memadai, namun implementasinya belum konsisten.
2. Faktor penegak hukum (aparatur BPN) menghadapi kendala kapasitas dan integritas, yang menyebabkan lemahnya pengawasan internal.
3. Faktor sarana dan prasarana masih terbatas, terutama dalam pemanfaatan teknologi informasi untuk deteksi dini terhadap tumpang tindih bidang tanah.
4. Faktor masyarakat menunjukkan rendahnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur pendaftaran tanah, sehingga banyak yang mengurus melalui perantara atau calo, yang membuka peluang penyimpangan.
5. Faktor budaya hukum memperlihatkan masih lemahnya kesadaran hukum baik di kalangan masyarakat maupun aparat pelaksana.

Dengan demikian, secara empiris, dapat disimpulkan bahwa peran BPN Kota Makassar dalam mencegah dan menangani sertifikat ganda belum efektif sepenuhnya, meskipun telah ada komitmen kelembagaan untuk melakukan perbaikan sistem dan peningkatan pengawasan internal. Efektivitas tersebut terhambat oleh kombinasi faktor teknis, kelembagaan, dan sosial yang mempengaruhi jalannya proses pendaftaran tanah secara menyeluruh.

Lebih lanjut, efektivitas peran BPN juga berkaitan erat dengan tingkat koordinasi antarinstansi, khususnya antara BPN, Pemerintah Kota Makassar (dinas tata ruang, kelurahan, dan kecamatan), serta aparat penegak hukum. Ketidaksinkronan data spasial antara instansi tersebut menyebabkan masih adanya bidang tanah yang tumpang tindih dalam peta administrasi. Padahal, pendaftaran tanah yang efektif menuntut integrasi data antara batas wilayah administratif dan batas hak atas tanah yang diakui negara.

Secara konseptual, efektivitas peran BPN Kota Makassar dalam pendaftaran tanah seharusnya tidak hanya diukur dari jumlah sertifikat yang diterbitkan, tetapi juga dari kemampuan lembaga tersebut menjamin kepastian hukum dan mencegah timbulnya sengketa pertanahan. Dalam hal ini, penerbitan sertifikat ganda merupakan indikator nyata dari belum efektifnya sistem pendaftaran tanah, karena menandakan adanya kegagalan dalam fungsi verifikasi, kontrol, dan penegakan norma administrasi pertanahan.

Berdasarkan Hasil wawancara dengan salah satu pegawai pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada hari Kamis, 23 Oktober 2025 pukul 11:00 Wita, mengatakan bahwa sistem administrasi dan teknologi informasi pertanahan saat ini mendukung pencegahan terbitnya sertifikat ganda, karena sudah terintegrasi datanya, yang memungkinkan seluruh data yuridis ataupun fisik bidang tanah tersimpan dalam data pusat, salah satunya mampu mendeteksi potensi bidang tumpang tindih. [Hasil wawancara dengan salah satu pegawai pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada hari Kamis, 23 Oktober 2025 pukul 11:00 Wita.]

Lebih lanjut, hasil wawancara tersebut dikatakan bahwa, diperoleh keterangan bahwa saat ini sistem administrasi dan teknologi informasi pertanahan yang diterapkan oleh BPN telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan dalam mendukung upaya pencegahan terbitnya sertifikat ganda. Narasumber tersebut menjelaskan bahwa sistem pertanahan kini telah terintegrasi secara digital, baik dalam hal data yuridis maupun data fisik bidang tanah, sehingga seluruh informasi terkait bidang tanah tersimpan dalam pusat data pertanahan nasional. Integrasi ini memungkinkan sistem mendeteksi secara dini apabila terdapat potensi tumpang tindih antar bidang tanah sebelum diterbitkannya sertifikat hak atas tanah.

Dengan adanya sistem digital yang terpusat tersebut, proses pendaftaran tanah di Kota Makassar menjadi lebih transparan dan dapat dipantau secara real-time oleh petugas berwenang. Ketika terdapat permohonan pendaftaran tanah baru, sistem akan secara otomatis melakukan penelusuran (cross-check) terhadap database bidang tanah yang telah terdaftar. Jika ditemukan adanya indikasi tumpang tindih lokasi atau duplikasi data pemohon, sistem akan memberikan peringatan (warning system) kepada petugas agar dilakukan verifikasi lebih lanjut di lapangan. Mekanisme ini diharapkan mampu menekan kemungkinan terjadinya kesalahan administratif yang berujung pada penerbitan sertifikat ganda.

Lebih lanjut, pegawai tersebut menambahkan bahwa sistem informasi pertanahan saat ini telah menggunakan aplikasi berbasis digital seperti KKP (Komputerisasi Kantor Pertanahan) dan Geoportal Pertanahan, yang berfungsi untuk menyatukan data spasial (peta bidang tanah) dengan data yuridis (pemilik dan status hak atas tanah). Melalui integrasi kedua jenis data ini, BPN dapat melakukan validasi secara lebih akurat terhadap posisi dan batas bidang tanah yang diajukan untuk didaftarkan. Dengan demikian, setiap bidang tanah yang sudah bersertifikat akan memiliki identitas tunggal dalam sistem, yang sulit untuk digandakan atau diterbitkan ulang secara tidak sah.

Meskipun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa keberhasilan sistem teknologi informasi ini masih sangat bergantung pada kedisiplinan dan ketelitian aparatur pertanahan dalam memasukkan dan memperbarui data. Sebab, apabila terjadi kesalahan input data, keterlambatan pembaruan peta bidang, atau inkonsistensi antara data fisik dan yuridis, maka potensi tumpang tindih tetap dapat terjadi. Oleh karena itu, efektivitas sistem informasi pertanahan tidak hanya ditentukan oleh kecanggihan teknologinya, tetapi juga oleh kompetensi sumber daya manusia yang mengelolanya.

Dengan adanya digitalisasi administrasi pertanahan ini, BPN Kota Makassar pada dasarnya telah menunjukkan upaya serius untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas pelayanan publik dalam pendaftaran tanah. Sistem ini menjadi instrumen penting dalam mewujudkan kepastian hukum atas hak-hak atas tanah masyarakat serta mencegah timbulnya permasalahan hukum seperti sertifikat ganda. Namun, agar sistem tersebut dapat berjalan optimal, dibutuhkan pengawasan internal yang berkelanjutan, peningkatan integritas aparatur, serta sinkronisasi data antarinstansi, khususnya antara BPN, pemerintah daerah, dan pihak-pihak yang memiliki otoritas dalam penataan ruang dan pengelolaan wilayah.

Dengan demikian, dari hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan sistem administrasi dan teknologi informasi pertanahan di BPN Kota Makassar merupakan langkah progresif dalam memperkuat efektivitas peran lembaga ini terhadap pendaftaran tanah. Meski masih memerlukan peningkatan di berbagai aspek teknis dan manajerial, kebijakan digitalisasi ini terbukti berperan penting dalam mencegah terjadinya sertifikat ganda, yang selama ini menjadi salah satu permasalahan krusial dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Makassar.

Meskipun penerapan sistem administrasi dan teknologi informasi pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Makassar telah mengalami kemajuan yang signifikan dalam upaya pencegahan terbitnya sertifikat ganda, hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor masyarakat juga berperan besar dalam masih munculnya kasus-kasus tersebut. Salah satu permasalahan mendasar yang teridentifikasi di lapangan adalah rendahnya tingkat kesadaran hukum masyarakat dalam proses pendaftaran tanah dan pemeliharaan data pertanahan.

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi lapangan, ditemukan bahwa sebagian masyarakat di Kota Makassar masih memiliki pandangan bahwa kepemilikan tanah cukup dibuktikan dengan alas hak tradisional atau bukti jual beli di bawah tangan, tanpa merasa perlu melakukan pendaftaran resmi ke BPN. Kondisi ini seringkali menimbulkan persoalan ketika tanah tersebut kemudian diperjualbelikan kembali atau dijadikan objek jaminan, sementara belum memiliki dasar hukum yang kuat dalam sistem pertanahan nasional. Akibatnya, tanah yang sama dapat didaftarkan oleh pihak lain yang memiliki dokumen berbeda, sehingga menimbulkan tumpang tindih kepemilikan dan berujung pada penerbitan sertifikat ganda.

Selain itu, dalam praktik di lapangan, masih banyak masyarakat yang melakukan proses pengurusan sertifikat melalui perantara (calo) atau pihak ketiga yang tidak resmi. Hal ini dilakukan dengan alasan agar proses menjadi lebih cepat, padahal langkah tersebut justru membuka peluang terjadinya penyimpangan prosedur, manipulasi data, dan penerbitan dokumen pertanahan yang tidak sah. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap mekanisme resmi yang telah disediakan oleh BPN menyebabkan mereka mudah terpengaruh oleh pihak-pihak yang memanfaatkan ketidaktahuan tersebut untuk keuntungan pribadi.

Kurangnya kesadaran hukum masyarakat juga tampak dari minimnya partisipasi masyarakat dalam proses penetapan batas tanah saat pengukuran dilakukan oleh petugas BPN. Tidak jarang, para pemilik tanah enggan hadir atau tidak memberikan data yang akurat, sehingga batas tanah tidak dapat ditentukan secara pasti. Ketidaktepatan data batas ini kemudian berpotensi menimbulkan tumpang tindih peta bidang tanah, yang di kemudian hari dapat menjadi dasar terbitnya sertifikat ganda.

Dari hasil wawancara dengan salah satu pejabat di Kantor Pertanahan Kota Makassar, dijelaskan bahwa upaya penyuluhan hukum pertanahan sebenarnya telah dilakukan oleh BPN, baik melalui sosialisasi langsung di kelurahan maupun kegiatan pelayanan masyarakat seperti Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA). Namun, partisipasi masyarakat dalam kegiatan tersebut masih tergolong rendah. Banyak masyarakat yang baru menyadari pentingnya sertifikat tanah setelah terjadi sengketa, atau setelah mereka mengalami kesulitan dalam transaksi jual beli dan perbankan.

Kondisi ini menunjukkan bahwa efektivitas peran BPN dalam pencegahan sertifikat ganda tidak hanya bergantung pada aspek kelembagaan dan teknologi, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum masyarakat sebagai subjek hukum yang memiliki hak atas tanah. Kesadaran hukum yang rendah menyebabkan masyarakat cenderung bersikap reaktif daripada proaktif dalam mengamankan hak atas tanah mereka. Padahal, pendaftaran tanah merupakan kewajiban hukum yang bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa upaya pencegahan sertifikat ganda tidak akan sepenuhnya berhasil apabila masyarakat masih mengabaikan pentingnya pendaftaran tanah yang sah dan tidak memahami akibat hukum dari kepemilikan tanah tanpa sertifikat. Untuk itu, peran edukatif BPN Kota Makassar perlu diperkuat melalui kegiatan penyuluhan hukum yang berkelanjutan, kerja sama dengan pemerintah daerah, serta pemanfaatan media digital sebagai sarana sosialisasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terbitnya sertifikat ganda di Kota Makassar dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik teknis maupun non-teknis. Secara teknis, kelemahan utama terletak pada sistem informasi pertanahan yang belum terintegrasi secara menyeluruh dan belum sepenuhnya berbasis digital. Banyak dokumen tanah lama yang masih dalam bentuk arsip fisik dan tidak terdokumentasi secara rapi, sehingga menyulitkan verifikasi terhadap riwayat bidang tanah. Selain itu, kesalahan dalam pengukuran dan pemetaan juga turut berkontribusi terhadap terjadinya tumpang tindih batas bidang tanah. Hal ini menunjukkan bahwa proses pengumpulan data fisik tanah (melalui pengukuran lapangan) dan data yuridis (melalui verifikasi dokumen) masih belum dilaksanakan dengan ketelitian dan akurasi yang optimal.

Dalam menanggapi permasalahan ini, BPN Kota Makassar telah mengupayakan berbagai langkah untuk meningkatkan efektivitas pelayanannya, antara lain dengan mendorong program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), penggunaan sistem digital pertanahan melalui aplikasi seperti Sentuh Tanahku dan HT-el, serta membentuk tim investigasi internal untuk mengurai permasalahan sertifikat ganda. Meskipun demikian, upaya-upaya ini belum mampu menyelesaikan akar permasalahan secara menyeluruh. Hal ini terlihat dari masih adanya kasus-kasus baru yang muncul dan belum tertangani secara tuntas.

Dalam konteks penanganan kasus sertifikat ganda, BPN memiliki kewenangan administratif untuk membatalkan sertifikat yang cacat prosedur melalui penerbitan Surat Keputusan Pembatalan Sertifikat oleh Kepala Kantor Pertanahan. Namun, dalam banyak kasus, BPN memilih menyerahkan penyelesaian kepada pengadilan, yang menyebabkan proses menjadi panjang dan melelahkan bagi para pihak. Pilihan ini menunjukkan adanya kekakuan dalam penerapan prinsip-prinsip pelayanan publik yang cepat, murah, dan transparan, serta belum optimalnya mekanisme penyelesaian sengketa administratif di internal BPN.

Lebih lanjut, pembahasan juga menyoroti bahwa sistem hukum pertanahan Indonesia menganut stelsel publisitas negatif berunsur positif, di mana sertifikat tanah tidak serta-merta menjadi bukti kepemilikan yang mutlak, namun tetap memiliki kekuatan pembuktian

yang kuat. Artinya, keberadaan sertifikat bisa digugat oleh pihak ketiga yang merasa memiliki hak atas tanah yang sama. Dalam kerangka ini, beban untuk menjaga validitas dan keakuratan data pertanahan seharusnya menjadi tanggung jawab BPN sepenuhnya, karena institusi ini adalah pintu resmi pendaftaran hak-hak atas tanah.

Pendaftaran hak atas tanah dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pengaturan Pendaftaran Tanah dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menganut stelsel publisitas negatif (berunsur positif) artinya bahwa dalam stelsel publisitas negatif (berunsur positif) tersebut memberi kesempatan kepada orang atau pihak yang merasa haknya lebih kuat dan benar dari yang terdapat dan atau tercatat didalam suatu pengakuan (mengklaim) terhadap kepemilikan hak atas tanah. Hal tersebut dikarenakan terdapatnya unsur-unsur positif dalam sistem pendaftaran hak atas tanah yang dianut dalam PP No. 24 Tahun 1997. Sedangkan ketidakmurnian dari stelsel publisitas negatif tersebut adalah tidak adanya jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah.

Terdapat tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri yaitu terciptanya keadilan sosial (masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera), oleh karena itu pilihan penggunaan sistem hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan. (Widhi Handoko, Yogyakarta, 2014 : 172).

Sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas sebuah tanah sering bermasalah di daerah yang kurang memahami hukum. Permasalahan yang terjadi bukan hanya permasalahan secara hukum, melainkan juga permasalahan mengenai fisik tanah tersebut. Seringkali masyarakat beranggapan bahwa dengan menguasai fisik tanah atau tinggal di atas sebidang lokasi dalam kurun waktu yang sudah lama, berarti tanah atau lokasi tersebut adalah milik mereka. Terhadap tanah yang telah memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) atau Surat Hak Guna Bangunan (SHGB). Namun, sering terjadi kasus kepemilikan ganda di Indonesia khususnya di kota Makassar.

Namun, realitas membuktikan bahwa verifikasi data fisik dan yuridis belum berjalan paralel dan konsisten. Masih terdapat kasus di mana pengukuran dilakukan tanpa klarifikasi riwayat yuridis, atau sebaliknya, dokumen permohonan disetujui meskipun tidak dilengkapi data fisik yang valid. Hal ini menunjukkan belum terbangunnya mekanisme kerja terpadu antara bidang pengukuran, pemetaan, pengarsipan, dan pelayanan publik di lingkungan Kantor Pertanahan Kota Makassar.

Sebagai akibat dari sertifikat ganda, masyarakat menjadi korban dari ketidakefisienan dan kelalaian administrasi. Mereka menghadapi ketidakpastian hukum yang tinggi, potensi kerugian finansial, serta beban psikologis karena harus terlibat dalam proses penyelesaian sengketa yang panjang. Dalam beberapa kasus, bahkan terjadi bentrokan fisik di lapangan akibat perebutan lahan, yang menunjukkan eskalasi konflik akibat lemahnya peran negara dalam menjamin tertib administrasi pertanahan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pegawai pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada hari Kamis, 23 Oktober 2025 pukul 11:00 Wita, mengatakan bahwa secara umum, pengecekan sertifikat adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah. Hal demikian sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 34 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. [Hasil wawancara dengan salah satu pegawai pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada hari Kamis, 23 Oktober 2025 pukul 11:00 Wita.]

Adapun persyaratan yang dilampirkan dalam pengecekan sertipikat antara lain sebagai berikut :

1. Sertifikat asli.
2. Surat tugas atau surat kuasa pengecekan dari pemegang hak atas tanah kepada pemohon yang diketahui oleh pejabat yang berwenang (lurah / camat / Notaris / PPAT).
3. Permohonan pengecekan sertifikat dimana form permohonan sudah ada di Kantor Pertanahan.
4. Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) pemilik sertifikat, termasuk fotocopy KTP penerima kuasa jika dikuasakan. Fotocopy KTP harus dilegalisir oleh pejabat yang berwenang.
5. Besarnya biaya pengecekan sertipikat berdasarkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pengecekan sertipikat adalah Rp.50.000,, dimana pembayarannya disetor kepada rekening yang telah ditunjuk oleh Negara.
6. Pada umumnya pengecekan sertipikat pada Kantor Pertanahan Kota Makassar memerlukan waktu 24 jam.

Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan Pasal 187 Permenag/Ka.BPN No. 3/1997, informasi mengenai data fisik dan data yuridis yang ada pada peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah adalah terbuka untuk umum.

Terhadap keseluruhan mengenai urgensi dari pelaksanaan pengecekan sertipikat sebelum peralihan hak atau pembebanan jaminan atas tanah, pada intinya pengecekan memiliki tujuan untuk mendapatkan informasi mengenai data fisik dan yuridis atas data-data sertifikat yang menjadi landasan melakukan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah, dimana setelah pengecekan tersebut tidak terdapat catatan misalnya berupa blokir atau sita jaminan dari Pengadilan. Karena sertifikat sudah melalui pemeriksaan dan pencocokan data dengan buku tanah, maka dianggap bersih dan aman untuk dilakukan peralihan hak.

Mengenai pelaksanaan dari pengecekan sertifikat seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa pengecekan telah menjadi prosedur tetap dalam tahapan peralihan hak sertifikat maupun pembebanan hak atas tanah, baik oleh Notaris/PPAT maupun proses pencatatannya di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Akan tetapi, yang menjadi perhatian adalah mengenai efektif atau tidaknya pengecekan sertifikat tersebut. Efektif dalam arti pengumuman tersebut telah menjadi sumber informasi dan landasan yuridis bagi pihak yang mempunyai kepentingan terkait tanah tersebut. Ataupun tidak efektif, dimana proses pengecekan sertifikat sebagai prosedur formal hanya menjadi sebuah “formalitas” tanpa menyentuh substansi yang ingin dicapai dari dilaksanakannya tahapan pengecekan tersebut.

Dalam pandangan penulis, berdasarkan konsep ideal yakni apabila tahapan pengecekan berjalan efektif, tentunya potensi timbulnya sengketa khususnya terkait penerbitan sertifikat hak atas tanah ganda yang seharusnya dapat diminimalisir.

Kemudian penulis menilai, terdapat masih tingginya sengketa pertanahan di Kota Makassar yang merupakan kompleksitas masalah pertanahan yang hampir terjadi di seluruh wilayah di Indonesia. Namun beberapa hal utama yang setidaknya menyebabkan terjadinya sengketa pertanahan adalah:

1. Peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah.
2. Keabsahan suatu hak atas tanah.
3. Prosedur pemberian hak atas tanah.
4. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya.

Salah satu kasus nyata mengenai sengketa tanah akibat sertifikat ganda yang pernah terjadi di Kota Makassar adalah perkara kepemilikan atas sebidang tanah yang terletak di Kelurahan Tamalanrea, Kecamatan Tamalanrea, Kota Makassar. Kasus ini bermula pada tahun 2018, ketika dua pihak yang berbeda ama-sama mengklaim memiliki sertifikat hak milik (SHM) atas bidang tanah yang sama.

Pada awalnya, tanah seluas ±20.000 m² di Kompleks Puri Kencana Sari, Jalan Perintis Kemerdekaan Km 8, Kelurahan Tamalanrea Indah, Makassar tercatat atas nama Nyonya Hajerah Malik sebagai pemilik sah berdasarkan Sertifikat Hak Milik No. 15/Bung. Belakangan, sejumlah pihak dari keluarga ahli waris Hajerah Malik menjual sebagian lahan tersebut kepada pihak luar dengan akta jual beli yang dibuat pada tahun 1994 (Akta No. 167/L/1994) dan diklaim telah terjadi mutasi balik nama atas sertifikat ke tangan pembeli.

Kemudian, pada 2015–2016 diterbitkan dua sertifikat baru (No. 24728 dan 24729 Tamalanrea Indah) atas nama Tergugat IX dan Tergugat X—yang berasal dari transaksi dengan para ahli waris itu. Sertifikat ini diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar (Tergugat XII) tanpa verifikasi menyeluruh terhadap riwayat hak, sehingga muncullah dugaan penerbitan sertifikat ganda atas tanah yang sama. Penggugat dalam perkara ini adalah Tuan Gde Suganda Susilo, yang mengklaim sebagian tanah berdasarkan pembayaran ganti rugi dan pihak lain bernama PT Puri Kencana Sari sebagai pemegang sertifikat hak milik asli atas sisa bidang tanah tersebut.

Pengadilan mengacu pada Yurisprudensi Mahkamah Agung No.5/Yur/2018 yang menyatakan bahwa jika dua sertifikat atas bidang yang sama muncul, sertifikat yang terbit lebih dahulu memiliki kekuatan hukum paling kuat selama keduanya otentik. Dalam kasus ini, Sertifikat No. 15/Bung atas nama Nyonya Hajerah Malik lebih dulu terbit dibanding dua sertifikat berikutnya. Oleh karena itu, kedua sertifikat baru dinyatakan cacat hukum dan batal demi hukum. Berdasarkan kasus diatas, penulis berpendapat terkait implikasi dan dampaknya antara lain:

1. Status hukum atas bidang tanah menjadi jelas: sertifikat lama lebih valid, sedangkan sertifikat baru dibatalkan secara hukum.
2. Pihak yang memperoleh sertifikat ganda (Tergugat IX, X, XI, XII) diwajibkan mengosongkan tanah dan menyerahkan kembali kepada PT Puri Kencana Sari.
3. Pemerintah daerah dan BPN disoroti karena melakukan balik nama tanpa verifikasi cukup pada data yuridis dan pengukuran fisik.
4. Kasus ini mencerminkan munculnya konflik agraria karena lemahnya validasi administratif dalam penerbitan sertifikat.



Gambar 1. 80% aspek masih berada pada kategori cukup dan kurang optimal

Interpretasi dari hasil gambar di atas dapat dijelaskan bahwa sebanyak 80% aspek masih berada pada kategori cukup dan kurang optimal. Hal ini menunjukkan bahwa secara praktik, peran BPN Kota Makassar dalam mencegah terjadinya sertifikat ganda belum berjalan secara maksimal meskipun telah mengikuti prosedur normatif.

Kasus ini menggambarkan pentingnya verifikasi double terhadap riwayat yuridis dan boundary lapangan, serta urgensi integrasi sistem data pertanahan dan profesionalisme BPN dalam penerbitan sertifikat. Hal tersebut bagian dari penguatan peran Badan Pertanahan, khususnya di Kota Makassar yang selama ini banyak temuan kasus sertifikat ganda yang secara tidak langsung menimbulkan ketidakpastian hukum.

Untuk menilai efektivitas peran Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar terhadap pendaftaran tanah yang menimbulkan sertifikat ganda, penelitian ini menggunakan teori efektivitas hukum sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, yang menyatakan bahwa efektivitas hukum ditentukan oleh lima faktor utama, yaitu, faktor hukum (undang-undang), aktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan.

Berdasarkan teori tersebut, efektivitas BPN Kota Makassar tidak hanya diukur dari keberadaan aturan hukum yang mengatur pendaftaran tanah, tetapi juga dari sejauh mana aturan tersebut diimplementasikan secara konsisten dan mampu mencegah terjadinya sertifikat ganda di lapangan.

Dari faktor hukum, dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai pendaftaran tanah secara normatif telah memadai. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria serta peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengatur secara jelas mengenai tujuan pendaftaran tanah, yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun regulasi telah tersedia secara lengkap, keberadaan norma hukum tersebut belum sepenuhnya mampu mencegah munculnya sertifikat ganda, sehingga dari sisi substansi hukum saja belum cukup menjamin efektivitas.

Selanjutnya dari ditinjau dari faktor penegak hukum, dalam hal aparaturnya BPN Kota Makassar sebagai pelaksana pendaftaran tanah, ditemukan bahwa efektivitas peran BPN masih menghadapi kendala. Aparatur BPN memiliki kewenangan penting dalam melakukan pengukuran, pemeriksaan data yuridis, serta penerbitan sertifikat hak atas tanah. Akan tetapi dalam praktiknya, masih terdapat kelemahan dalam penerapan prinsip kehati-hatian dan verifikasi data, khususnya pada tanah-tanah yang telah lama terdaftar atau memiliki riwayat sengketa. Kondisi ini menunjukkan bahwa faktor penegak hukum belum sepenuhnya mendukung terwujudnya efektivitas hukum dalam pendaftaran tanah.

Dari faktor sarana dan fasilitas, efektivitas peran BPN Kota Makassar juga dipengaruhi oleh keterbatasan sistem administrasi pertanahan yang digunakan. Meskipun telah dilakukan upaya digitalisasi dan modernisasi pelayanan pertanahan, hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem tersebut belum sepenuhnya terintegrasi dan masih bergantung pada arsip manual.

Kemudian ditinjau dari faktor masyarakat, efektivitas hukum dalam pendaftaran tanah juga dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian masih ditemukan masyarakat yang melakukan pendaftaran tanah tanpa kelengkapan data yang memadai, bahkan dengan ititkad tidak baik, seperti menyembunyikan fakta adanya sertifikat sebelumnya atau sengketa yang sedang berlangsung. Rendahnya kesadaran hukum masyarakat ini turut berkontribusi terhadap terjadinya sertifikat ganda sehingga efektivitas peran BPN Kota Makassar tidak dapat dilepaskan dari partisipasi dan kejujuran masyarakat sebagai subyek hukum.

Kemudian yang terakhir yakni faktor kebudayaan hukum, ditemukan adanya kecenderungan budaya pragmatis dalam pengurusan administrasi pertanahan, baik tingkat masyarakat maupun aparaturnya. Orientasi pada percepatan pelayanan sering kali lebih diutamakan daripada ketelitian substansif, sehingga nilai-nilai kehati-hatian dan kepastian hukum belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik pendaftaran tanah.

Teori kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama dari penyelenggaraan hukum, khususnya dalam bidang administrasi pertanahan. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung makna bahwa hukum harus memberikan jaminan kejelasan, ketertiban, dan perlindungan terhadap hak-hak subjek hukum, sehingga setiap orang mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya serta memperoleh perlindungan dari tindakan sewenang-wenang.

Berdasarkan teori kepastian hukum tersebut, peran Badan Pertanahan Kota Makassar dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah seharusnya mampu menghasilkan data pertanahan yang akurat, tunggal, dan tidak saling bertentangan, serta melahirkan sertifikat hak atas tanah yang memberikan jaminan hukum bagi pemegangnya.

B. Faktor Apakah Yang Mempengaruhi Peran BPN Kota Makassar Terhadap Pendaftaran Tanah Yang Menimbulkan Sertifikat Ganda

Masalah sertifikat ganda merupakan salah satu persoalan krusial dalam sistem pertanahan di Indonesia, termasuk di Kota Makassar. Fenomena ini menunjukkan adanya kerentanan dalam sistem administrasi pertanahan, khususnya dalam proses pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Penelitian yang dilakukan secara kualitatif terhadap beberapa kasus sengketa pertanahan di Makassar menunjukkan bahwa terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi peran BPN dalam pendaftaran tanah yang berujung pada penerbitan sertifikat ganda. Faktor-faktor ini dapat diklasifikasikan ke dalam faktor internal kelembagaan, faktor eksternal masyarakat dan budaya hukum, serta faktor sistemik atau struktural nasional.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan, wawancara dengan pejabat dan pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar, serta telaah terhadap sejumlah kasus pertanahan yang terjadi di wilayah tersebut, ditemukan bahwa terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi efektivitas peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Makassar dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berimplikasi pada munculnya sertifikat ganda. Faktor-faktor tersebut dapat diklasifikasikan menjadi beberapa aspek utama, yakni faktor hukum (substansi), faktor aparatur atau penegak hukum, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat, dan faktor budaya hukum.

Klasifikasi ini sejalan dengan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, di mana keberhasilan penerapan hukum dalam masyarakat sangat bergantung pada kelima faktor tersebut. Berikut uraian hasil penelitian untuk masing-masing faktor:

1. Faktor hukum (substansi hukum)

Faktor pertama yang memengaruhi peran BPN Kota Makassar adalah substansi hukum yang mengatur pendaftaran tanah dan perlindungan hak atas tanah. Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BPN, diketahui bahwa secara normatif peraturan mengenai pendaftaran tanah sudah cukup lengkap mulai dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hingga peraturan pelaksana lainnya seperti Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Permen Nomor 3 Tahun 1997.

Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan terletak pada tumpang tindih pengaturan dan perbedaan interpretasi teknis di lapangan. Misalnya, dalam hal penentuan batas bidang tanah dan pengakuan alas hak lama (bukti kepemilikan sebelum terbitnya sertifikat), sering kali terdapat celah hukum yang dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengajukan pendaftaran ganda atas satu bidang tanah. Di samping itu, aturan pelaksanaan di tingkat daerah belum sepenuhnya seragam dalam mengatur koordinasi antarinstansi, seperti antara BPN dan pemerintah kota terkait data tata ruang dan batas wilayah administrasi.

2. Faktor Aparatur atau Penegak Hukum (Petugas BPN)

Faktor kedua adalah aparatur pelaksana pendaftaran tanah, dalam hal ini pegawai BPN Kota Makassar. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa responden di lingkungan Kantor Pertanahan, ditemukan bahwa kapasitas, integritas, dan beban kerja aparatur menjadi faktor penting yang berpengaruh terhadap munculnya sertifikat ganda

3. Faktor sarana dan prasarana

Faktor ketiga yang memengaruhi peran BPN Kota Makassar adalah ketersediaan sarana dan prasarana, terutama terkait infrastruktur teknologi informasi dan peta pertanahan. Sebagaimana hasil wawancara pada bagian sebelumnya, BPN telah menggunakan sistem digital (KKP dan Geoportal Pertanahan) yang terintegrasi dengan pusat data nasional. Sistem ini pada prinsipnya berfungsi untuk mendeteksi tumpang tindih bidang tanah secara otomatis.

4. Faktor masyarakat

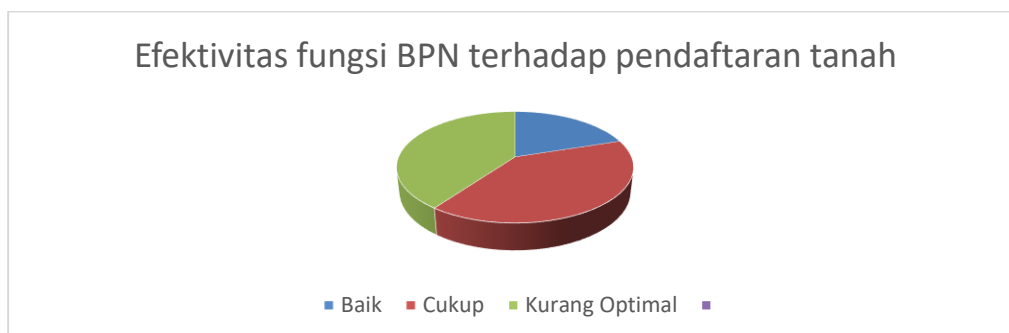
Faktor berikutnya yang berpengaruh adalah tingkat kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran tanah. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak BPN dan masyarakat, diketahui bahwa banyak kasus sertifikat ganda justru berawal dari kelalaian masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya secara resmi, atau dari praktik jual beli tanah yang dilakukan tanpa akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Masyarakat seringkali menganggap bahwa surat jual beli di bawah tangan sudah cukup sebagai bukti kepemilikan, padahal secara hukum hal tersebut tidak memiliki kekuatan pembuktian penuh. Akibatnya, ketika tanah tersebut dijual kembali atau didaftarkan oleh pihak lain yang memiliki dokumen berbeda, maka terjadi tumpang tindih klaim kepemilikan.

Selain itu, masih banyak masyarakat yang menyerahkan pengurusan sertifikat kepada calo atau pihak perantara. Praktik ini tidak hanya melanggar prosedur resmi, tetapi juga membuka peluang terjadinya manipulasi data dan pendaftaran ganda. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam kegiatan penyuluhan hukum yang diadakan BPN menunjukkan bahwa kesadaran hukum mereka masih tergolong rendah

5. Faktor Budaya Hukum

Faktor terakhir adalah budaya hukum, yaitu pola sikap dan perilaku masyarakat maupun aparatur terhadap hukum pertanahan. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa baik di kalangan masyarakat maupun aparatur, masih terdapat kecenderungan untuk mengabaikan prosedur hukum demi kemudahan dan kecepatan administrasi.



Gambar 2. Efektivitas fungsi BPN terhadap pendaftaran tanah

Interpretasi gambar diatas menunjukkan bahwa hambatan terbesar berasal dari aspek struktur administratif dan integrasi sistem pertanahan. Meskipun regulasi sudah cukup jelas, implementasi teknis dan koordinasi antar bidang masih menjadi celah yang memungkinkan terjadinya sertifikat ganda.

Dari berbagai faktor tersebut, dapat disimpulkan bahwa terjadinya sertifikat ganda di Kota Makassar bukan semata-mata disebabkan oleh kelalaian teknis, tetapi merupakan hasil dari gabungan antara lemahnya sistem administratif, kurangnya integrasi data antarinstansi, lemahnya budaya hukum masyarakat, hingga potensi penyalahgunaan kewenangan. Sertifikat ganda adalah indikator dari kegagalan sistemik dalam tata kelola pertanahan. BPN sebagai lembaga negara yang bertanggung jawab dalam pendaftaran tanah memiliki posisi strategis dalam menjamin kepastian hukum dan keadilan agraria. Akan tetapi, kelemahan prosedural, lemahnya kontrol mutu, dan keterbatasan teknologi telah membuka celah terjadinya penggandaan hak atas satu objek.

Melalui reformasi birokrasi, penguatan kapasitas petugas, dan integrasi data pertanahan secara nasional, BPN Kota Makassar dapat berbenah untuk menjadi institusi yang dapat dipercaya dan berpihak pada kepentingan publik, bukan hanya administratif semat. BPN Kota Makassar, sebagai instansi pelaksana pendaftaran tanah, memegang tanggung jawab utama, namun peran ini tidak bisa berdiri sendiri tanpa dukungan koordinasi kelembagaan, kebijakan nasional yang kuat, serta partisipasi aktif masyarakat. Oleh karena itu, untuk memperkuat efektivitas BPN dalam mencegah terbitnya sertifikat ganda di masa depan, dibutuhkan reformasi menyeluruh, termasuk modernisasi sistem digital pertanahan, peningkatan kapasitas SDM, dan penegakan integritas petugas pertanahan secara ketat.

Permasalahan sertifikat ganda dalam pendaftaran tanah tidak hanya mencerminkan kelemahan teknis semata, melainkan juga memperlihatkan kompleksitas peran BPN sebagai institusi publik yang mengelola administrasi pertanahan. Di satu sisi, terdapat sejumlah faktor pendukung yang semestinya dapat meningkatkan efektivitas dan akurasi pelayanan. Namun sisi lain, berbagai faktor penghambat tetap menjadi tantangan nyata, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat memicu lahirnya sertifikat ganda. Diantaranya:

1. Kelemahan Sistem Informasi Pertanahan

Meskipun sistem digital telah diperkenalkan, namun basis data pertanahan yang dimiliki BPN Kota Makassar masih belum terintegrasi secara menyeluruh. Banyak bidang tanah yang belum memiliki data spasial (geolokasi) yang valid atau belum masuk dalam sistem peta digital. Ketiadaan sistem yang dapat secara otomatis mendeteksi tumpang tindih kepemilikan menyebabkan verifikasi data sering kali bergantung pada dokumen manual yang berpotensi duplikas.

2. Minimnya Validasi Lapangan dan Verifikasi Historis

Proses validasi lapangan sering kali tidak dilakukan secara optimal, terutama ketika menyangkut dokumen lama, seperti surat jual beli bawah tangan, surat keterangan kepala desa/lurah, atau surat penguasaan fisik tanah. Akibatnya, satu bidang tanah dapat diproses untuk pendaftaran lebih dari sekali oleh dua pihak yang berbeda, masing-masing dengan dokumen administratif yang tampak sah secara formal, padahal berasal dari sejarah penguasaan yang tidak sinkron.

3. Keterbatasan SDM dan Beban Kerja

BPN Kota Makassar masih menghadapi masalah jumlah dan kualitas SDM yang belum memadai untuk menangani beban pendaftaran tanah yang tinggi. Dalam kondisi tertentu, tenaga pengukur, verifikator, dan analis hukum pertanahan harus menangani puluhan berkas dalam waktu singkat, sehingga proses pemeriksaan dokumen tidak berjalan optimal. Hal ini menjadi celah administratif yang sering kali tidak disadari hingga menimbulkan sertifikat ganda.

4. Rendahnya Literasi Hukum Masyarakat

Banyak masyarakat di Kota Makassar yang belum memahami pentingnya pendaftaran tanah secara formal dan prosedural. Transaksi tanah masih sering dilakukan secara informal tanpa didaftarkan ke BPN, sehingga membuka peluang pihak lain mendaftarkan tanah yang sama lebih dulu. Ketidaktahuan ini diperburuk oleh minimnya penyuluhan hukum pertanahan, yang seharusnya dilakukan secara konsisten oleh BPN maupun pemerintah daerah.

Faktor pendukung dan penghambat ini menunjukkan bahwa peran BPN Kota Makassar berada dalam persimpangan antara idealitas sistem dan realitas lapangan. Di satu sisi, ada dorongan kuat dari pusat untuk memperbaiki sistem administrasi pertanahan melalui regulasi, digitalisasi, dan reformasi birokrasi. Namun di sisi lain, tantangan internal dan eksternal seperti lemahnya integrasi data, rendahnya literasi masyarakat, dan potensi penyalahgunaan wewenang terus menjadi penghambat.

Untuk itu, pembenahan yang bersifat struktural dan kultural harus dilakukan secara simultan: penguatan sistem informasi pertanahan, peningkatan kapasitas SDM, pendidikan hukum kepada masyarakat, serta penegakan etika pelayanan publik di lingkungan BPN. Tanpa itu semua, maka peran BPN sebagai penjaga kepastian hukum atas tanah tidak akan berjalan maksimal dan sertifikat ganda akan tetap menjadi masalah berulang.

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Makassar dalam pelaksanaan pendaftaran tanah belum sepenuhnya efektif, meskipun secara kelembagaan telah memiliki dasar hukum, struktur organisasi, dan prosedur teknis yang memadai. Dalam praktiknya masih ditemukan kelemahan pada sistem administrasi, verifikasi, dan validasi data, yang tercermin dari masih terjadinya penerbitan sertifikat ganda atas bidang tanah yang sama, sehingga menunjukkan belum optimalnya pengendalian internal dan integrasi data pertanahan. Kondisi ini dipengaruhi oleh faktor pendukung seperti regulasi nasional, perkembangan teknologi informasi, dan meningkatnya kesadaran masyarakat, namun juga dihambat oleh lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan sumber daya manusia, belum terintegrasinya basis data, praktik maladministrasi, serta kurangnya sosialisasi hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan reformasi internal secara menyeluruh melalui penguatan sistem verifikasi dan pengawasan pelayanan, pengembangan administrasi pertanahan berbasis digital yang terintegrasi, peningkatan kualitas dan integritas sumber daya manusia, serta penguatan koordinasi lintas sektor antara BPN, pemerintah daerah, kelurahan, kecamatan, dan PPAT,

disertai peningkatan edukasi hukum kepada masyarakat guna mencegah terjadinya sertifikat ganda dan sengketa pertanahan di masa mendatang.

Daftar Pustaka

- Adolf, J. (2017). Tugas dan fungsi pejabat pembuat akta tanah dalam peralihan hak milik atas tanah karena jual beli untuk memberikan kepastian hukum di Kota Pangkal Pinang. *Ejournal*.
- Aktiva, G. T. (2023). *Penyelesaian sengketa tanah akibat sertifikat ganda di Kelurahan Gajah Mungkur* (Tesis). Universitas Darul Ulum Islamic Center.
- Ali, A. (2002). *Menguak tabir hukum (Suatu kajian filosofis dan sosiologis)*. Toko Gunung Agung.
- Alqadri, D. (2023). Peran negara dalam memberikan kepastian hukum dalam kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah. *Journal of Career Development*, 1 (2).
- Amini, S. (2022). Pentingnya pendaftaran tanah: Perspektif teori kepastian hukum. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 6 (3).
- Bagus, I. G. (2016). Tanggung jawab PPAT terhadap akta jual beli tanah. *Jurnal Magister Kenotariatan*.
- Chomzah, A. A. (2002). *Seri hukum pertanahan I: Pemberian hak atas tanah negara dan seri hukum pertanahan II: Sertipikat dan permasalahannya*. Prestasi Pustaka.
- Darnus, A. B. B., Nawis, S., & Poernomo, S. L. (2022). Analisis perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik atas tanah yang mengalami sengketa. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, 3 (8), 1282–1293. <http://www.pasca-umi.ac.id/index.php/jlg/article/view/1004/1142>
- Effendi, B. (1993). *Pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan pelaksanaannya*. Alumni.
- Giovanni. (2017). Kepastian hukum peralihan hak atas tanah melalui jual beli berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. *Jurnal Lex Privatum*, 4.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia (Sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara)*. Bina Ilmu.
- Handoko, W. (2014). *Kebijakan hukum pertanahan*. Thafa Media.
- Handoko, W. (2014). *Kebijakan hukum pertanahan: Sebuah refleksi keadilan hukum progresif*. Thafa Media.
- Haryati. (2007). Fungsi sertifikat hak atas tanah dalam menjamin kepastian hukum. *Jurnal Ilmu Hukum*, 5 (1).
- Ismail, I. (2011). Sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah dalam proses peradilan. *Jurnal Ilmu Hukum*, 13 (1).
- Manulang, E. F. M. (2016). *Legisme, legalitas dan kepastian hukum*. Frenada Media Group.
- Mappangara, A. N., Nawis, S., & Zainuddin, Z. (2022). Efektivitas pendaftaran hak atas tanah guna terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah: Studi kasus pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bone. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, 3 (9). <https://mail.pasca-umi.ac.id/index.php/jlg/article/view/1054/1193>
- Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar ilmu hukum*. Kencana.
- Mertokusumo, S. (1986). *Mengenal hukum*. Liberty.

- Minarti. (2021). *Implementasi Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 2020 tentang pelayanan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik mengenai sertifikat hak tanggungan* (Skripsi). Universitas Putera Batam.
- Mulyanto A. M, A. E. M., Fahmal, A. M., & Razak, A. (2022). Efektivitas pendaftaran tanah sistematis lengkap di Provinsi Sulawesi Selatan. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, 3 (4), 709–725. <https://mail.pasca-umi.ac.id/index.php/jlg/article/view/830/885>
- Musmuliadi., & Djumardin. (2023). Analisis yuridis penyelesaian sengketa tanah akibat sertifikat ganda. *Jurnal Risalah Kenotariatan*, 4 (1).
- Nawi, S., & Salle. (2021). *Sosiologi hukum dan teori efektivitas hukum*. Kretakupa Print.
- Perangin, E. (1987). *Praktek jual beli tanah*. Rajawali Pers.
- Pondaag, H., & Revi. (2022). Kepastian hukum jual beli tanah hak milik tanpa melalui PPAT. *Lex Privatum*, 10.
- Qamar, N., & Aswari, A. (2017). *Metode penelitian hukum*. Sign.
- Radbruch, G. (2010). Gerechtigkeits, Rechtssicherheit, Zweckmäßigkeit. Dalam Shidarta, *Putusan hakim: Antara keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan*. Dalam *Reformasi peradilan dan tanggung jawab negara Komisi Yudisial*.
- Rahadjie, P. I., & Buana, A. P. (2022). Efektivitas hukum terhadap tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah di Kabupaten Barru. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, 3 (10), 1670–1685. <http://pasca-umi.ac.id/index.php/jlg/article/view/1117/1268>
- Rahardjo, S. (2006). *Hukum dalam jagat ketertiban*. UKI Press.
- Rato, D. (2001). *Filsafat hukum mencari: Memahami dan memahami hukum*. Laskbang Pressindo.
- Rwa, M. (2017). Eksistensi tanah adat di Bali dan problematika hukum dalam pengembangan investasi. *Jurnal Kertha Patrika*, 39 (2).
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria kajian komprehensif*. Kencana Prenada Media Grup.
- Sasmita, A. A., & Khalid, H. (2022). Penerapan prinsip kehati-hatian terhadap pendaftaran hak milik atas tanah sebagai upaya mencegah terbitnya sertifikat ganda. *Journal of Lex Generalis (JLG)*, 3 (5), 1139–1158. <http://www.pasca-umi.ac.id/index.php/jlg/article/view/895/963>
- Soekanto, S. (2007). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. PT Raja Grafindo.
- Sumarjono, M. S. W. (1982). *Serangkum aneka hukum agraria*. Andi Offset.
- Supriadi. (2016). *Hukum agraria: Pengertian dan lingkup hukum agraria*. Sinar Grafika.
- Susandra, H. (2022). *Penyelesaian sertifikat ganda hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru* (Tesis). Universitas Islam Riau.
- Sutedi, A. (2010). *Peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya* (Edisi 1, Cetakan keempat). Sinar Grafika.
- Sutedi, A. (2010). *Peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya*. Sinar Grafika.
- Syahrani, R. (1999). *Rangkuman intisari ilmu hukum*. PT Citra Aditya Bakti.
- Wanda, H. D., & Utomo, H. I. W. (2018). Prinsip kehati-hatian pejabat pembuat akta tanah dalam peralihan tanah yang belum bersertifikat. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 24. Universitas Islam Indonesia.
- Widodo, A. (2018). *Proses penyelesaian sengketa pemecahan sertifikat hak milik atas tanah dan bangunan yang dimiliki oleh dua orang* (Skripsi). Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta.