

**KRISIS KEPASTIAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
DALAM SISTEM PUBLISITAS NEGATIF BERKECENDERUNGAN
POSITIF: ANALISIS NORMATIF DAN REFORMASI HUKUM
PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA**
***THE CRISIS OF LEGAL CERTAINTY OF LAND RIGHTS CERTIFICATES
UNDER INDONESIA'S NEGATIVE PUBLICITY SYSTEM WITH POSITIVE
TENDENCIES: A NORMATIVE ANALYSIS AND LEGAL REFORM OF
LAND REGISTRATION***

Suprayitno, Tony dan Kukuh Derajat Takarub

Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara

Korespondensi Penulis : *suprayit91@gmail.com*

Citation Structure Recommendation :

Suprayitno, Tony, Kukuh Derajat Takarub. *Krisis Kepastian Hukum Sertifikat Hak atas Tanah dalam Sistem Publisitas Negatif Berkecenderungan Positif: Analisis Normatif dan Reformasi Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026).

ABSTRAK

Adopsi sistem publikasi negatif dengan dasar positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya terhadap klaim kepemilikan yang telah kedaluwarsa. Secara normatif, Pasal 19 UUPA juncto PP 24 Tahun 1997 tidak memuat sanksi pidana, namun praktik memberikan jaminan kepastian setelah lima tahun. Temuan menunjukkan sistem negatif berorientasi positif sehingga hak atas tanah masih dapat digugat melalui pengadilan. Oleh karena itu, diperlukan percepatan kebijakan satu peta serta pembentukan undang-undang pendaftaran tanah menuju sistem publikasi positif guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum yang efektif, konsisten dan berkeadilan bagi seluruh pemegang hak serta memberikan kepastian administrasi pertanahan nasional yang lebih baik.

Kata Kunci: Sistem Publikasi Negatif, Pendaftaran Tanah, Kepastian Hukum

ABSTRACT

The adoption of a negative publication system with positive elements in land registration in Indonesia creates legal uncertainty, particularly regarding ownership claims that have expired. Normatively, Article 19 of the Basic Agrarian Law in conjunction with Government Regulation No. 24 of 1997 does not provide criminal sanctions; however, in practice, it grants legal certainty after five years. The findings indicate that the system reflects a negative publication model with positive tendencies, allowing land rights to still be challenged in court. Therefore, it is necessary to accelerate the implementation of the one map policy and enact a

land registration law toward a positive publication system to ensure effective, consistent, and equitable legal certainty and protection, as well as improved national land administration.

Keywords: *Negative Publication System, Land Registration, Legal Certainty*

A. PENDAHULUAN

Sistem pendaftaran tanah di setiap negara dibentuk oleh prinsip-prinsip hukum yang mengatur peralihan hak atas tanah. Dua prinsip fundamental yang lazim diterapkan adalah prinsip itikad baik, yang menjadi dasar sistem publikasi positif, serta prinsip *nemo plus juris*, yang menjadi dasar sistem publikasi negatif.^{1,2} Kedua sistem ini memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing, sehingga setiap negara menyesuaikan pendekatannya untuk menyeimbangkan kepastian hukum dengan keadilan.³

Sistem positif memberikan kepastian hukum yang kuat dengan mengakui pemegang hak yang terdaftar sebagai pemilik sah yang dijamin oleh negara. Namun, kepastian ini dapat merugikan pemilik hak yang sebenarnya apabila pendaftaran dilakukan secara keliru atau oleh pihak yang tidak berwenang. Sebaliknya, sistem negatif memungkinkan proses pendaftaran yang lebih cepat dan sederhana, tetapi tidak memberikan perlindungan mutlak karena sertifikat masih dapat digugat oleh pemilik yang sah.

Sebagai respons atas tantangan tersebut, sistem Torrens muncul di Australia pada tahun 1858 dan kemudian diadopsi di beberapa negara, termasuk Indonesia.⁴ Indonesia menerapkan sistem publikasi negatif dengan unsur positif, sebagaimana tercermin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32.^{5,6}

¹ F. A. Legianty, Y. Yunanto dan I. Irawati, *Perjanjian Jual Beli Tanah yang Melanggar Asas Nemo Plus Juris pada Pendaftaran Tanah*, NOTARIUS, Vol.12, No.2 (Desember 2019).

² Yanto dan Y. Prianto, *Implementasi Asas Nemo Plus Juris Sebagai Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah (Studi Kasus Pembatalan Sertifikat Nomor 2690/Kebon Kelapa)*, *Implementasi Asas Nemo Plus Juris Sebagai Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah (Studi Kasus Pembatalan Sertifikat Nomor 2690/Kebon Kelapa)*, Era Hukum, Vol.16, No.1 (September 2018).

³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

⁴ Indra Gumilar, *Sistem Torrens*, Magister Administrasi Pertanahan, Fakultas Ilmu dan Teknologi Kebumihan, Institut Teknologi Bandung, Bandung, 2016.

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002

⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2014.

Pendekatan hibrida ini bertujuan memberikan perlindungan terbatas kepada pemegang sertifikat, sekaligus tetap membuka ruang bagi klaim dari pemilik yang sah dalam jangka waktu tertentu. Perdebatan yang terus berlangsung menyoroti ketegangan antara efisiensi dan kepastian hukum dalam kerangka pendaftaran tanah di Indonesia, serta menegaskan perlunya sistem yang mampu melindungi pemegang hak sekaligus menjamin stabilitas kepemilikan tanah.⁷

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang didukung oleh analisis komparatif, dengan fokus pada ketentuan perundang-undangan, doktrin hukum, serta pendapat para sarjana terkait sistem pendaftaran tanah.⁸ Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, serta peraturan perundang-undangan asing yang relevan seperti National Land Code 1965 Malaysia dan Torrens Act Australia. Sumber sekunder terdiri dari buku teks, artikel jurnal dan pendapat para ahli, sedangkan sumber tersier seperti kamus dan ensiklopedia digunakan untuk memperjelas konsep.^{9,10}

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan tinjauan literatur, sementara analisis bersifat kualitatif dengan penekanan pada interpretasi norma hukum, perbandingan sistem publikasi positif dan negatif, serta evaluasi preskriptif untuk mengajukan perbaikan terhadap kerangka pendaftaran tanah di Indonesia.¹¹ Tujuannya adalah memperkuat kepastian hukum dan perlindungan bagi para pemegang hak.¹²

B. PEMBAHASAN

Sebagai tindak lanjut dari tujuan pendaftaran tanah, pengaturan tersebut diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

⁷ Rabi'ah Muhammad Serji, *Sistem Torrens dalam Undang-undang Tanah di Malaysia: Sistem yang Tidak Eksklusif*, Proceeding of 2nd International Conference on Law, Economics and Education (ICONLEE), 2018.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Jakarta, 2007.

⁹ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.

¹⁰ Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian : Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005.

¹¹ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Kencana, Jakarta, 2009.

¹² Lexi J. Maleonf, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.

(1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah didaftarkan terbuka untuk umum. (3) Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah serta hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Pendaftaran tanah merupakan instrumen hukum yang diselenggarakan oleh negara untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.^{13,14} Namun demikian, konstruksi hukum pendaftaran tanah di Indonesia memperlihatkan adanya persoalan mendasar karena sistem publikasi yang digunakan bukan merupakan sistem publikasi positif, melainkan sistem publikasi negatif yang berkecenderungan positif.¹⁵ Konsekuensinya, sertifikat hak atas tanah yang secara administratif telah diterbitkan oleh negara dan berfungsi sebagai alat bukti yang kuat masih memungkinkan untuk dipersoalkan, digugat, bahkan dibatalkan apabila kemudian terbukti terdapat cacat administrasi, cacat yuridis, atau terdapat pihak lain yang dapat membuktikan adanya hak yang lebih kuat. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai sejauh mana sertifikat dapat memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak.

Penelitian ini bertujuan menganalisis kelemahan normatif sistem pendaftaran tanah Indonesia dalam memberikan kepastian hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah serta merumuskan arah reformasi hukum yang mampu memperkuat perlindungan terhadap pemegang sertifikat yang beritikad baik. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

¹³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

¹⁴ Arba H. M., *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.

¹⁵ I. Hadisiswati, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak atas Tanah*, Jurnal Ahkam, Vol.2, No.1 (Juli 2014).

Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, serta peraturan pelaksana di bidang pertanahan.¹⁶ Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan utama sistem terletak pada belum kuatnya korelasi antara penerbitan sertifikat oleh negara dengan jaminan finalitas hak.¹⁷ Sertifikat memberikan kedudukan pembuktian yang kuat, tetapi belum memberikan kepastian absolut terhadap eksistensi hak. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hukum yang memperkuat prinsip perlindungan pemegang sertifikat beritikad baik, memperketat mekanisme koreksi administrasi, memperjelas batas waktu pengajuan keberatan atau gugatan, serta meningkatkan tanggung jawab negara terhadap validitas data pertanahan.

Pelaksanaan dan penyelenggaraan pendaftaran tanah diberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Nasional dan Kepala Kantor Pertanahan, sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pasal 5 menyatakan bahwa: "Pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional". Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali untuk kegiatan tertentu yang ditugaskan oleh Peraturan Pemerintah ini atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan kepada pejabat lain".¹⁸

Kemudian dijelaskan juga dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Yang dimaksud dengan kegiatan tertentu yang pelaksanaannya ditugaskan pada pejabat lain adalah kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melampaui wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametris dan lain-lain".

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*, UU No.18 Tahun 2021, LN Tahun 2021 No.28, TLN No.6630.

¹⁷ Arba H. M., *Hukum Agraria Indonesia*.

¹⁸ Sudargo Gautama dan Sukahar Badwi, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Demikian pula dalam Pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwasanya: “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tertentu sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”. Penjelasan Pasal 6 ayat (2) menegaskan: “Yang dimaksud dengan kegiatan tertentu adalah misalnya pembuatan akta PPAT oleh PPAT atau PPAT sementara, penyusunan risalah lelang oleh pejabat lelang, adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Adjudikasi dan lain-lain”. Tanah memiliki kedudukan yang fundamental dalam kehidupan masyarakat. Tanah tidak hanya mempunyai nilai ekonomi, tetapi juga memiliki dimensi sosial, politik dan hukum yang berkaitan langsung dengan keberadaan serta keberlangsungan kehidupan masyarakat.¹⁹ Oleh karena itu, kepastian mengenai siapa yang berhak atas suatu bidang tanah merupakan salah satu persoalan fundamental dalam sistem hukum pertanahan.²⁰

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA menempatkan pendaftaran tanah sebagai instrumen penting dalam mewujudkan kepastian hukum. Pasal 19 UUPA mengamanatkan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menjamin kepastian hukum. Penjelasan UUPA juga menegaskan bahwa pendaftaran tanah diarahkan pada penyelenggaraan *rechtskadaster*, yaitu pendaftaran yang bertujuan memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah.²¹

Secara konseptual, kepastian hukum seharusnya menghasilkan suatu kondisi ketika seseorang yang telah memperoleh hak secara sah dan telah mendaftarkan hak tersebut kepada negara dapat memperoleh perlindungan terhadap haknya.²²

¹⁹ Muchsin, dkk., *Hukum Agraria Indonesia dalam Prespektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2017.

²⁰ Effendi Perangin-Angin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1994.

²¹ Eddy Ruchiyat, *Sistem Pendaftaran Tanah Sesudah dan Sebelum Berlakunya UUPA*, Arani, Bandung, 1973.

²² Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah*, Republika Penerbit, Jakarta, 2008.

Dengan demikian, sertifikat sebagai produk akhir dari proses pendaftaran tanah seharusnya memiliki fungsi yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memberikan jaminan hukum terhadap pemegangnya.²³

Permasalahan muncul karena sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah Indonesia bukanlah sistem publikasi positif. Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis sepanjang data tersebut sesuai dengan buku tanah dan surat ukur. Penjelasan Pasal 32 juga secara eksplisit menyatakan bahwa pendaftaran tanah Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif dan bukan sistem publikasi positif.

Meskipun demikian, sistem publikasi negatif yang diterapkan Indonesia tidak bersifat murni. Negara tetap berupaya memperoleh dan menyajikan data pertanahan yang benar serta memberikan perlindungan tertentu kepada pihak yang beritikad baik. Karena itu, sistem tersebut sering dipahami sebagai sistem publikasi negatif yang berkecenderungan positif.

Konstruksi demikian pada satu sisi memiliki rasionalitas tersendiri. Negara tidak dapat secara mutlak menjamin bahwa seluruh data pertanahan yang telah didaftarkan selalu bebas dari kesalahan historis, administratif maupun yuridis. Namun pada sisi lain, konstruksi tersebut menciptakan persoalan serius terhadap kepastian hukum pemegang sertifikat.

Pemegang sertifikat yang telah melalui prosedur pendaftaran, memperoleh sertifikat dari instansi pertanahan dan tercatat dalam buku tanah pada dasarnya memiliki ekspektasi bahwa haknya telah memperoleh pengakuan negara. Akan tetapi, sistem hukum masih memberikan ruang bagi pihak lain untuk mempersoalkan hak tersebut.

Dengan demikian, terdapat paradoks dalam konstruksi hukum pendaftaran tanah Indonesia. Negara mewajibkan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum, tetapi produk pendaftaran berupa sertifikat belum sepenuhnya memberikan finalitas terhadap status hak atas tanah.

²³ A. P. Parlindungan, *Beberapa Masalah dalam UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1993.

Persoalan tersebut semakin kompleks ketika sertifikat kemudian menjadi objek sengketa dan pada akhirnya dibatalkan melalui mekanisme administratif maupun berdasarkan putusan pengadilan.²⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 bahkan mengatur mekanisme penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan, termasuk kemungkinan adanya pembatalan sertifikat dalam kondisi tertentu.^{25,26}

Keberadaan mekanisme pembatalan tersebut pada dasarnya diperlukan untuk memperbaiki kesalahan administrasi dan memberikan pemulihan terhadap pihak yang benar-benar memiliki hak. Namun, persoalan yuridis muncul ketika mekanisme tersebut tidak diimbangi dengan standar perlindungan yang memadai terhadap pemegang sertifikat yang memperoleh hak secara sah dan bertindak dengan itikad baik.

Dalam konteks tersebut, persoalan penelitian bukan sekadar apakah Indonesia menganut sistem publikasi negatif atau positif. Persoalan yang lebih fundamental adalah apakah konstruksi sistem publikasi negatif berkecenderungan positif sebagaimana diterapkan saat ini telah mampu memenuhi tujuan Pasal 19 UUPA, yaitu memberikan kepastian hukum.

Dengan kata lain, terdapat kesenjangan antara **kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah** dan **ketidakfinalan sertifikat sebagai produk pendaftaran tanah**.

Kesenjangan inilah yang menjadi dasar penting untuk melakukan evaluasi terhadap konstruksi hukum pendaftaran tanah di Indonesia. Dengan demikian, pendaftaran tanah diselenggarakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang merupakan tindak lanjut dari pengaturan Pasal 19 ayat (1) UUPA:

²⁴ Derta Rahmanto, *Penyelesaian Konflik dan Sengketa Sertifikat Kepemilikan Hak atas Tanah*, Adil Jurnal Hukum, Vol.5, No.1 (Juli 2014).

²⁵ Ni Ketut Ayu Dewita Ismantari Artadi, *Sertipikat Hak Milik atas Tanah dan Akibat Hukumnya terhadap Akta Jual Beli yang Menjadi Dasar Diterbitkan Sertipikat Tersebut*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2011.

²⁶ Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Permen ATR/KBPN No.21 Tahun 2020, BN Tahun 2020 No.1362.

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar sehingga mereka dapat dengan mudah membuktikan diri sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, sehingga mereka dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan untuk melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar;
3. Mewujudkan tertib administrasi.²⁷

Sistem publikasi digunakan untuk menguji kekuatan pembuktian sertifikat, apakah bersifat kuat atau tidak kuat, serta absolut atau tidak absolut. Terdapat dua jenis sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.²⁸ Sebagaimana diatur dalam UUPA, pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif. Artinya, Indonesia tidak menganut sistem publikasi positif murni, tetapi juga tidak menganut sistem publikasi negatif murni. Salah satu ciri dari sistem publikasi negatif adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan atas nama yang tercatat dalam buku tanah. Dengan kata lain, buku tanah dapat berubah sepanjang dapat dibuktikan bahwa pemilik sebenarnya adalah pihak yang ditetapkan melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. *The position of the state/government in land registration in indonesia.*

Pada prinsipnya, tanggung jawab atas kepemilikan tanah yang tumpang tindih berada pada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Secara normatif, BPN adalah satu-satunya lembaga di Indonesia yang diberi kewenangan untuk melaksanakan mandat dalam mengelola sektor pertanahan, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang menyatakan bahwa BPN melaksanakan tugas di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Melalui proses yang sama, pemerintah juga memperkuat peran dan kedudukan BPN dengan membentuk Deputy V yang secara khusus mempelajari dan menyelesaikan sengketa serta konflik pertanahan.

²⁷ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*.

²⁸ Soedikno Mertokusmo, *Hukum Dan Politik Agraria*, Karunika, Jakarta, 1998.

BPN senantiasa berupaya mencari solusi penyelesaian sengketa tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan serta menghormati hak dan kewajiban setiap pihak. Langkah penyelesaian sengketa yang dilakukan BPN adalah melalui musyawarah. Demikian pula dalam sengketa sertifikat ganda, BPN berwenang untuk melakukan negosiasi, mediasi, memfasilitasi pihak-pihak yang bersengketa, serta menginisiasi kesepakatan di antara para pihak. Kantor BPN di tingkat provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat sampai pada tahap penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilaksanakan oleh BPN. Untuk meminimalisasi sengketa tanah, khususnya sertifikat ganda, peran BPN sebagai pelayan publik meliputi:

1. Menganalisis dan mengolah data untuk menyelesaikan kasus di bidang pertanahan.
2. Mengumpulkan gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban, memori banding, memori kasasi/kontra memori, serta memori peninjauan kembali/kontra memori atas perkara yang diajukan ke pengadilan terhadap individu maupun badan hukum yang merugikan negara.
3. Mengumpulkan data mengenai permasalahan dan sengketa tanah.
4. Mengkaji dan menyusun konsep keputusan terkait penyelesaian sengketa tanah.

BPN juga memiliki mekanisme khusus dalam menangani dan menyelesaikan perkara atau sengketa pertanahan, termasuk sengketa sertifikat ganda, yaitu:

1. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh BPN melalui adanya pengaduan.
2. Pengaduan ditindaklanjuti dengan identifikasi masalah. Dipastikan terlebih dahulu apakah unsur masalah tersebut merupakan kewenangan BPN atau bukan.
3. Jika merupakan kewenangan BPN, maka BPN akan meneliti masalah tersebut untuk membuktikan kebenaran pengaduan dan menentukan apakah pengaduan tersebut layak untuk diproses lebih lanjut.

4. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan fisik terhadap data administratif dan yuridis, maka dilakukan langkah berupa pencegahan mutasi (*status quo*).
5. Jika masalah bersifat strategis, maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika masalah bersifat politis, sosial dan ekonomi, maka tim akan melibatkan lembaga seperti DPR atau DPRD, Kementerian Dalam Negeri, serta pemerintah daerah terkait.
6. Tim akan menyusun laporan penelitian yang dijadikan rekomendasi untuk penyelesaian masalah.

Dalam praktiknya, penyelesaian sengketa pertanahan tidak hanya dilakukan oleh BPN, tetapi juga dapat diselesaikan melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Jika pengadilan umum lebih berfokus pada perkara perdata dan pidana, maka dalam sengketa pertanahan berbeda dengan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyelesaikan sengketa terkait keputusan yang dikeluarkan oleh BPN atau pejabat daerah lainnya yang berhubungan dengan tanah. Masalah tanggung jawab atas sertifikat ganda berkaitan dengan kewajiban BPN dalam menyelesaikan hak atas tanah yang tumpang tindih dan sengketa pertanahan. BPN bertanggung jawab langsung atas seluruh persoalan pertanahan yang berkaitan dengan pemberian hak dan penerbitan sertifikat tanah.

Saat ini, sebagian besar sengketa pertanahan, khususnya sengketa sertifikat ganda, diselesaikan dengan 3 (tiga) cara, yaitu:

1. Penyelesaian langsung oleh para pihak melalui musyawarah. Dasar musyawarah untuk mufakat tersirat dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan sosial Indonesia dan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Musyawarah dilakukan di luar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya berasal dari pihak yang berpengaruh seperti Kepala Desa, tokoh adat dan tentu saja Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelesaian sengketa tanah melalui musyawarah, salah satu syaratnya adalah sengketa tersebut bukan berupa penetapan kepemilikan tanah yang dapat memberikan atau menghapus hak seseorang atas tanah yang disengketakan, serta para pihak yang bersengketa memiliki keberatan yang kuat dan masih berpegang pada hukum adat setempat.

2. Melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa (ADR). Arbitrase adalah penyelesaian perkara oleh satu atau lebih arbiter (hakim) yang ditunjuk berdasarkan kesepakatan para pihak, dan disepakati bahwa keputusan yang diambil bersifat mengikat serta final. Syarat utama untuk dapat menggunakan arbitrase sebagai penyelesaian sengketa adalah adanya perjanjian tertulis yang disetujui oleh para pihak. Jika klausul arbitrase telah ditulis dalam kontrak atau perjanjian arbitrase dan salah satu pihak ingin menyelesaikan masalah hukumnya di pengadilan, maka proses pengadilan harus ditunda hingga proses arbitrase selesai di lembaga arbitrase. Dengan demikian, pengadilan wajib mengakui dan menghormati kewenangan serta fungsi arbiter.
3. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan. Sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, secara umum penyelesaian sengketa pertanahan yang berkaitan dengan kepemilikan diajukan ke pengadilan umum. Sengketa terkait keputusan Badan Pertanahan Nasional diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan sengketa mengenai tanah wakaf diajukan ke Pengadilan Agama.

Sistem publikasi merupakan salah satu unsur penting dalam hukum pendaftaran tanah karena menentukan kekuatan hukum data yang diumumkan dan dicatat oleh negara.²⁹

Dalam sistem publikasi positif, negara memberikan jaminan yang kuat terhadap kebenaran data yang tercatat dalam sistem pendaftaran. Pihak yang tercatat sebagai pemegang hak pada prinsipnya memperoleh perlindungan yang sangat kuat karena negara menjamin validitas data yang dipublikasikan.

Sebaliknya, sistem publikasi negatif tidak menjadikan pendaftaran sebagai jaminan mutlak terhadap kebenaran materiil hak. Pendaftaran lebih berfungsi sebagai alat administrasi dan pembuktian yang memungkinkan pihak lain mengajukan keberatan atau gugatan apabila dapat membuktikan hak yang lebih kuat.

²⁹ Jaap Zevenbergen, *Systems Of Land Registration Aspects And Effects*, Publications on Geodesy, 2002.

Indonesia memilih sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif. Hal tersebut terlihat jelas dalam Penjelasan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997. Penjelasan tersebut menyatakan bahwa Indonesia tidak menggunakan sistem publikasi positif karena negara tidak memberikan jaminan mutlak terhadap kebenaran data yang disajikan. Namun sistem tersebut juga tidak dimaksudkan untuk menjadi sistem publikasi negatif murni.

Konstruksi ini dapat dipahami sebagai kompromi antara kebutuhan menjaga kebenaran materiil hak dan kebutuhan memberikan kepastian kepada pemegang sertifikat.

Masalahnya adalah kompromi tersebut belum sepenuhnya menghasilkan standar perlindungan yang jelas.

Pemegang sertifikat tetap dapat menghadapi gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah yang sama. Dengan demikian, sertifikat memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, tetapi belum mencapai tingkat kekuatan pembuktian yang memberikan finalitas.

Kondisi tersebut menimbulkan persoalan konseptual. Apabila sertifikat merupakan hasil dari proses administrasi negara, maka secara logis terdapat ekspektasi bahwa negara telah melakukan pemeriksaan terhadap data fisik dan data yuridis sebelum menerbitkan sertifikat. Namun apabila setelah sertifikat diterbitkan masih terdapat kemungkinan bahwa pihak lain dapat membuktikan adanya hak yang lebih kuat, maka beban ketidakpastian secara signifikan tetap berada pada pemegang sertifikat.

Dengan demikian, sistem publikasi negatif berkecenderungan positif memiliki karakter **semi-final**, yaitu sertifikat memberikan kekuatan pembuktian yang kuat tetapi tidak sepenuhnya final. Sertifikat sebagai Alat Bukti Kuat tetapi Tidak Sepenuhnya Memberikan Kepastian Hukum

Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menempatkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat. Artinya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya.³⁰

³⁰ Bachtiar Effendy, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993.

Norma tersebut menunjukkan adanya prinsip *presumption of correctness* terhadap sertifikat. Namun penggunaan frasa "sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya" menunjukkan bahwa kekuatan sertifikat bukanlah kekuatan absolut. Dari perspektif kepastian hukum, persoalan tersebut menimbulkan tiga persoalan. Pertama, ketidakfinalan status hak. Sertifikat tidak selalu menjadi titik akhir dari proses pembuktian hak. Pihak lain tetap dapat mengajukan bukti yang berlawanan. Kedua, ketidakpastian terhadap pemegang hak beritikad baik. Seseorang dapat memperoleh tanah melalui transaksi yang sah, melakukan pendaftaran dan memperoleh sertifikat tanpa mengetahui adanya cacat atau klaim pihak lain. Namun kemudian sertifikat tersebut dapat dipersoalkan. Dalam situasi tersebut, pemegang sertifikat beritikad baik berpotensi menanggung risiko yang sesungguhnya berasal dari kelemahan sistem administrasi pertanahan atau riwayat kepemilikan sebelumnya. Ketiga, ketidakseimbangan antara kewajiban negara dan perlindungan individu. Negara mewajibkan masyarakat mendaftarkan tanah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun apabila produk administrasi tersebut tidak memberikan perlindungan yang cukup, terdapat ketidakseimbangan antara kewajiban masyarakat untuk tunduk pada sistem pendaftaran dan tanggung jawab negara terhadap hasil sistem tersebut. Inilah yang dapat disebut sebagai krisis kepastian hukum sertifikat. Krisis tersebut bukan berarti bahwa seluruh sertifikat harus dianggap benar secara absolut. Sebaliknya, persoalannya adalah belum adanya keseimbangan yang optimal antara koreksi terhadap sertifikat yang cacat dan perlindungan terhadap pemegang sertifikat yang memperoleh hak secara sah dan beritikad baik.

Pembatalan sertifikat pada dasarnya merupakan mekanisme korektif. Apabila penerbitan sertifikat ternyata mengandung kesalahan administrasi atau cacat hukum, sistem hukum harus menyediakan mekanisme untuk memperbaikinya. Tanpa mekanisme koreksi, sistem pertanahan justru dapat mempertahankan ketidakadilan.

Permen ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 mengatur mengenai penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan serta menyediakan mekanisme pembatalan sertifikat dalam kondisi tertentu. Bahkan format keputusan pembatalan dalam peraturan itu membedakan antara pembatalan hak atas tanah,

pembatalan sertifikat dan perubahan data pertanahan. Namun keberadaan kewenangan pembatalan harus dibatasi oleh prinsip kepastian hukum. Pembatalan tidak boleh dipahami semata-mata sebagai tindakan administratif yang dapat dilakukan tanpa memperhatikan kedudukan pihak yang memperoleh hak secara sah. Oleh karena itu, setidaknya terdapat empat prinsip yang harus diperhatikan dengan:

1. prinsip legalitas. Pembatalan harus mempunyai dasar hukum yang jelas dan dilakukan oleh pejabat yang berwenang.
2. prinsip perlindungan terhadap pihak beritikad baik. Pemegang sertifikat yang memperoleh hak melalui prosedur yang sah dan tidak mengetahui adanya cacat pada objek atau alas hak harus memperoleh perlindungan yang proporsional.
3. prinsip *due process of law*. Pihak yang sertifikatnya akan dibatalkan harus memperoleh kesempatan untuk mengetahui alasan pembatalan, memberikan tanggapan dan memperoleh mekanisme keberatan yang efektif.
4. prinsip proporsionalitas. terhadap kesalahan administrasi tidak boleh secara otomatis mengorbankan pihak yang tidak melakukan kesalahan.

Dengan demikian, persoalan utama bukan terletak pada ada atau tidak adanya kewenangan pembatalan sertifikat, melainkan pada bagaimana hukum membatasi pembatalan tersebut sekaligus memberikan perlindungan terhadap pemegang sertifikat yang beritikad baik.³¹

Berdasarkan analisis terhadap konstruksi peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa kelemahan normatif.

1. Tidak adanya finalitas mutlak sertifikat
2. Sertifikat hanya mempunyai kekuatan sebagai alat bukti yang kuat, bukan bukti yang memberikan finalitas absolut terhadap hak.
3. Hal ini secara konseptual berbeda dengan sistem publikasi positif yang memberikan tingkat perlindungan lebih tinggi terhadap pihak yang tercatat.

³¹ Nurhasan Ismail, *Rechtsverwerking dan Pengadopsiannya dalam Hukum Tanah Nasional*, Mimbar Hukum, Vol.19, No.2 (Juni 2007).

4. Perlindungan pemegang sertifikat beritikad baik belum optimal
5. Konsep itikad baik telah dikenal dalam berbagai rezim hukum, tetapi dalam konteks pendaftaran tanah diperlukan konstruksi yang lebih eksplisit mengenai posisi pemegang sertifikat yang memperoleh hak melalui transaksi yang sah dan telah memenuhi seluruh prosedur administratif.
6. Risiko kesalahan administrasi belum sepenuhnya dialihkan kepada negara

Ketika seseorang memperoleh sertifikat berdasarkan prosedur resmi negara, terdapat legitimasi administratif yang secara rasional menimbulkan kepercayaan. Apabila kemudian sertifikat tersebut dibatalkan akibat kesalahan administrasi, pertanyaan hukum berikutnya adalah siapa yang harus menanggung kerugian pemegang sertifikat yang beritikad baik. Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum belum berhenti pada pembatalan sertifikat, tetapi harus mencakup konsekuensi terhadap pihak yang kehilangan hak akibat kesalahan administrasi. Belum optimalnya mekanisme pencegahan sengketa hukum pertanahan tidak cukup hanya menyediakan mekanisme penyelesaian setelah sengketa terjadi.

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 2024 bahkan menunjukkan perkembangan kebijakan menuju pencegahan kasus pertanahan melalui identifikasi kasus, pengkajian dan penyusunan rekomendasi. Perkembangan ini menunjukkan bahwa reformasi hukum pertanahan perlu bergerak dari pendekatan *post-conflict correction* menuju *preventive land administration*.³²

Berdasarkan penjelasan mengenai spesifikasi lembaga penyelesaian sengketa, baik lembaga litigasi maupun non-litigasi, sejauh ini jelas bahwasanya semua metode tersebut tidak dapat lagi menyelesaikan permasalahan sengketa tanah secara tuntas dalam waktu singkat, melainkan cenderung berlarut-larut. Bahkan, proses mediasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak mampu menyelesaikan sengketa tanah yang ada.

³² Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pencegahan Kasus Pertanahan*, Permen ATR/KBPN No.15 Tahun 2024.

Sehingga oleh karena itu, BPN sangat sulit mewujudkan seluruh visi, misi, dan program strategisnya. BPN menghadapi masalah dalam mengatasi sengketa tanah, khususnya persoalan sertifikat ganda, akibat tumpang tindih peraturan yang berlaku. Kebijakan pemerintah dalam pendaftaran tanah adalah untuk menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, namun penerbitan alat bukti yang kuat berupa sertifikat justru menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah karena dapat dibatalkan akibat cacat administratif dalam penerbitannya.

*“Tanah, air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga dalam penguasaan tanah oleh negara Indonesia bertujuan untuk kesejahteraan rakyat” (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945).*³³ Hak menguasai dari negara untuk rakyat merupakan organisasi kekuasaan tertinggi rakyat. Menurut Machiavelli, kekuasaan ditujukan untuk menyelamatkan kehidupan negara dan menjaga kemerdekaan. *“Negara Indonesia adalah Negara Hukum” sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Negara sebagai konsep kekuasaan memiliki sejumlah tujuan esensial sebagai pengemban tujuan seluruh warga negaranya.* Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) yang dipelopori oleh Julius Stahl mencakup empat unsur penting, yaitu: perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan hukum, serta peradilan tata usaha negara. Tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan dan kesejahteraan melalui hukum yang adil, yaitu pengaturan kepentingan yang saling bertentangan secara seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin haknya.

Tujuan hukum menurut Gustav Radbruch terdiri dari tiga gagasan dasar hukum atau tiga nilai dasar hukum, yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Tujuan hukum dalam pendaftaran tanah adalah untuk mencapai kepastian hukum, dengan melaksanakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtskadaster* berdasarkan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang menyatakan bahwa: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah,

³³ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.³⁴ Dengan demikian, negara melalui Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).³⁵ Oleh karena itu, pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga atau pejabat tata usaha negara dan pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan (Pasal 5 dan 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).³⁶ Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997: “Dalam hal suatu bidang tanah telah atau suatu badan hukum memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan benar-benar menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan haknya apabila dalam waktu 5 (lima) tahun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tanah tersebut dianggap sah”.

Pihak yang mengajukan gugatan ke pengadilan terkait bidang tanah yang sama, yaitu terdapat 2 (dua) sertifikat tanah yang saling tumpang tindih (*overlapping*), menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah karena adanya cacat hukum administratif dalam penerbitannya. Jika demikian, untuk menciptakan kepastian hukum, apakah pendaftaran tanah akan benar-benar menjamin kepastian hukum?

BPN untuk menerbitkan sertifikat atau hak atas tanah merupakan tindakan administratif yang langsung terkait kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya. Prinsip hukum administrasi negara mengharuskan pihak yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan.

³⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043.

³⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No.51 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.160, TLN No.5079.

³⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No.24 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No.59, TLN No.3696.

Timbulnya sengketa akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara merupakan sengketa administrasi negara, karena tanpa adanya keputusan tersebut tidak mungkin timbul sengketa administrasi. Pemilik tanah atau pihak yang terkait dengan kepemilikan tanah dapat mengajukan permohonan pembatalan dan pencabutan sertifikat tanah akibat cacat hukum administratif yang dilakukan oleh pejabat berwenang, dengan ketentuan sebagai berikut:

Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dilakukan melalui: Permohonan pembatalan diajukan secara tertulis, dapat disampaikan langsung kepada Kepala BPN atau melalui Kepala Kantor Pertanahan, yang memuat:

1. Informasi mengenai pemohon:
 - a. Individu: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan, dilampiri fotokopi identitas serta bukti kewarganegaraan.
 - b. Badan hukum: nama, kedudukan, akta atau peraturan pendirian, dilampiri fotokopi dokumen tersebut.
2. Informasi mengenai tanah, meliputi data yuridis dan fisik:
 - a. Nomor dan jenis hak, dilampiri fotokopi surat keputusan dan/atau sertifikat.
 - b. Lokasi, batas, dan luas tanah, dilampiri fotokopi Surat Ukur atau Gambar Situasi.
 - c. Jenis penggunaan tanah (pertanian atau perumahan).
3. Alasan permohonan pembatalan, dilengkapi informasi lain sebagai data pendukung.

Berdasarkan permohonan tersebut, pejabat berwenang mengeluarkan surat keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan hak, yang kemudian disampaikan kepada pemohon.

Permasalahan ini hanya terbatas pada kesalahan administratif yang diproses oleh BPN, sehingga penyelesaiannya dapat dilakukan melalui upaya administratif, namun juga dimungkinkan melalui jalur pengadilan. Berdasarkan ketentuan hukum, pelaksanaan putusan pengadilan oleh BPN hanya terbatas pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap, dengan pengecualian sebagaimana diatur dalam ayat (2).

Pembatalan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap hanya dapat diterbitkan berdasarkan permohonan pemohon. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 124 ayat (1) PMNA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 dan dalam ayat (2) disebutkan bahwa putusan pengadilan yang dimaksud mencakup pernyataan batal demi hukum atau memiliki substansi yang sama.³⁷

BPN bertanggung jawab atas sertifikat yang diterbitkannya. Pasal 54 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Penilaian dan Penanganan Kasus Pertanahan menyatakan bahwa:

Pasal 54 (1) BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya. (2) Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. terhadap objek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan; b. objek putusan sedang dikenakan sita jaminan; c. terhadap objek putusan sedang menjadi objek gugatan dalam perkara lain; d. alasan lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³⁸

Sangat jelas bahwa BPN RI selain diberi tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan mulai dari pengumpulan data tanah hingga penerbitan sertifikat, juga diberi kewajiban untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Tugas ini tampak janggal karena dalam perkara Tata Usaha Negara, khususnya yang berkaitan dengan sertifikat, BPN adalah satu-satunya lembaga yang harus bertanggung jawab (sebagai tergugat) apabila terjadi sengketa. Namun demikian, tugas ini harus tetap dilaksanakan karena BPN adalah lembaga yang berwenang menerbitkan sertifikat, sehingga pencabutan atau pembatalannya pun harus dilakukan oleh BPN.

³⁷ Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*, Permen ATR/KBPN No.9 Tahun 1999.

³⁸ Indonesia, *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan*, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No.3 Tahun 2011.

Selanjutnya, Pasal 55 sampai dengan Pasal 59 menjelaskan secara rinci tanggung jawab BPN dalam pelaksanaan putusan pembatalan sertifikat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

Pasal 55 (1) Tindakan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat berupa: a. pelaksanaan seluruh amar putusan; b. pelaksanaan sebagian amar putusan; dan/atau c. hanya melaksanakan perintah yang secara tegas tertulis dalam amar putusan.

(2) Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terkait penerbitan, peralihan, dan/atau pembatalan hak atas tanah antara lain: a. perintah untuk membatalkan hak atas tanah; b. menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum atas hak atas tanah; c. menyatakan bukti hak tidak sah/tidak dapat diberlakukan secara hukum; d. perintah untuk melakukan pencatatan atau penghapusan dalam buku tanah; e. perintah untuk menerbitkan hak atas tanah.

Pemerintah harus bertanggung jawab penuh atas setiap gugatan dari pihak manapun terkait sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Pemerintah (BPN), termasuk memberikan ganti rugi atas kerugian yang timbul akibat penerbitan sertifikat tersebut. Jika hal ini dapat dijamin oleh Pemerintah (BPN), diyakini akan timbul semangat dan antusiasme dari masyarakat untuk mendaftarkan tanah yang belum bersertifikat.

Jumlah konflik agraria yang terjadi menunjukkan bahwa administrasi pertanahan di Indonesia memerlukan perbaikan untuk memberikan kepastian hukum atas hak-hak tanah. Salah satu akar penyebab konflik agraria adalah sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia, yaitu sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif. Dalam sistem negatif dengan kecenderungan positif, pemerintah tidak menjamin kepastian hukum bagi pemegang alat bukti yang sah (sertifikat). Pemerintah juga tidak bertanggung jawab atas data dan informasi yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah. Data dan informasi dianggap benar sepanjang tidak ada pihak lain yang menggugat. Kondisi ini menimbulkan berbagai masalah, seperti munculnya konflik dan sengketa tanah antar berbagai pihak di sejumlah daerah di Indonesia. Sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan

terkait pendaftaran tanah, seperti Putusan Mahkamah Agung No. 495/Sip/1975; Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Dalam memahami teori pertanggungjawaban, perlu dipahami bahwa apabila terjadi penyimpangan administratif yang dilakukan oleh pejabat BPN/Kantor Pertanahan kabupaten/kota, maka sebagai konsekuensinya pejabat yang bersangkutan harus dikenai sanksi berupa satu sampai tiga kali teguran, dengan alasan bahwa kesalahan tersebut memiliki kriteria ringan. Namun apabila kesalahan tersebut menimbulkan kerugian bagi pemegang sertifikat atau pihak lain, maka sudah sepatutnya tanggung jawab atas kesalahan pejabat tersebut dapat dibebankan kepada institusi.

C. PENUTUP

Indonesia sendiri menganut sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif karena sistem publikasi positif secara penuh membutuhkan waktu yang panjang, biaya tinggi dan sumber daya besar, yang sulit diterapkan mengingat luasnya wilayah dan kompleksitas demografi Indonesia. Jumlah tenaga ahli yang terbatas di kantor pertanahan juga berkontribusi pada pendekatan yang pasif, sehingga sengketa lebih mudah terjadi dan pihak yang merasa dirugikan dapat menantang kepemilikan berdasarkan prinsip *nemo plus juris*. Namun demikian, Indonesia tidak sepenuhnya menganut sistem negatif, sebagaimana tercermin dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa apabila tanah diperoleh dengan itikad baik dan benar-benar dikuasai, pihak lain tidak dapat lagi menggugat setelah lima tahun sejak penerbitan sertifikat tanpa adanya keberatan tertulis.³⁹ Kedua, kelemahan utama sistem tersebut terletak pada adanya kesenjangan antara tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum dengan kedudukan sertifikat yang masih memungkinkan digugat dan dibatalkan. Sertifikat sebagai produk administrasi negara belum sepenuhnya menghasilkan finalitas hak bagi pemegangnya.

³⁹ Nurhasan Ismail, "Rechtsverwerking" dan Pengadopsiannya dalam Hukum Tanah Nasional, *Mimbar Hukum*, Vol.19, No.2 (Juni 2007).

Pembatalan sertifikat tetap diperlukan sebagai instrumen korektif terhadap kesalahan administrasi dan pelanggaran hukum. Namun pembatalan harus dibatasi oleh prinsip legalitas, perlindungan terhadap pihak beritikad baik, *due process of law* dan proporsionalitas.

Dampak dari sistem ini adalah kepemilikan tanah masih dapat digugat di pengadilan, tetapi pendekatan hibrida ini memberikan kepastian hukum sekaligus perlindungan dengan tetap membuka ruang bagi pihak yang merasa dirugikan untuk mencari keadilan melalui litigasi. Dengan demikian, sistem ini menyeimbangkan efisiensi dengan keadilan, memastikan sertifikat berfungsi sebagai alat bukti yang kuat sekaligus tetap memungkinkan pengawasan yudisial untuk menegakkan rasa keadilan bagi pihak-pihak yang terdampak.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arba, H. M. 2017. *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Bungin, B. 2009. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. (Jakarta: Kencana).
- Effendy, B. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*. (Bandung: Alumni).
- Gautama, S. dan Badwi, S. 1993. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Gumilar, I. 2016. *Sistem Torrens, Magister Administrasi Pertanahan, Fakultas Ilmu dan Teknologi Kebumian*. (Bandung: Institut Teknologi Bandung).
- Harsono, B. 2002. *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta: Djambatan).
- Hartono, S. 1994. *Penelitian Hukum Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. (Bandung: Alumni).
- Maleonf, L. J. 1993. *Metode Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Remaja Rosdakarya).
- Mertokusumo, S. 1998. *Hukum dan Politik Agraria*. (Jakarta: Karunika).
- Muchsin, dkk. 2017. *Hukum Agraria Indonesia dalam Prespektif Sejarah*. (Bandung: Refika Aditama).
- Parlindungan, A. P. 1993. *Beberapa Masalah dalam UUPA*. (Bandung: Mandar Maju).
- Perangin-Angin, E. 1994. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada).
- Ruchiyat, E. 1973. *Sistem Pendaftaran Tanah Sesudah dan Sebelum Berlakunya UUPA*. (Bandung: Arani).
- Santoso, U. 2014. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. (Jakarta: Kencana).
- Soejono dan Abdurrahman, H. 2005. *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan*. (Jakarta: Rineka Cipta).
- Soekanto, S. dan Mamudji, S. 2007. *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta: Raja Grafindo).
- Supriadi. 2012. *Hukum Agraria*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Sutedi, A. 2016. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Wahid, M. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah*. (Jakarta: Republika Penerbit).

Publikasi

- Hadisiswati, I. *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak atas Tanah*. Jurnal Ahkam. Vol.2. No.1 (Juli 2014).
- Ismail, Nurhasan. *"Rechtsverwerking" dan Pengadopsiannya dalam Hukum Tanah Nasional*. Mimbar Hukum. Vol.19. No.2 (Juni 2007).
- Legianty, F. A., Y. Yunanto dan I. Irawati. *Perjanjian Jual Beli Tanah yang Melanggar Asas Nemo Plus Juris pada Pendaftaran Tanah*. NOTARIUS. Vol.12. No.2 (Desember 2019).

Rahmanto, Derta. *Penyelesaian Konflik dan Sengketa Sertifikat Kepemilikan Hak atas Tanah*. Adil Jurnal Hukum. Vol.5. No.1 (Juli 2014).

Yanto dan Y. Prianto. *Implementasi Asas Nemo Plus Yuris sebagai Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah (Studi Kasus Pembatalan Sertifikat Nomor 2690/Kebon Kelapa)*. Era Hukum. Vol.16. No.1 (September 2018).

Karya Ilmiah

Artadi, Ni Ketut Ayu Dewita Ismantari. 2011. *Sertipikat Hak Milik atas Tanah dan Akibat Hukumnya terhadap Akta Jual Beli yang Menjadi Dasar Diterbitkan Sertipikat Tersebut*. Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Serji, Rabi'ah Muhammad. 2018. *Sistem Torrens dalam Undang-undang Tanah di Malaysia: Sistem yang Tidak Eksklusif*. Proceeding of 2nd International Conference on Law, Economics and Education (ICONLEE).

Zevenbergen, Jaap. 2002. *Systems Of Land Registration Aspects And Effects*. Publications on Geodesy, No.51.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 TAHUN 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 No.59. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1362.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencegahan Kasus Pertanahan.