

## Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Terhadap Terbitnya Sertifikat Ganda di Kabupaten Sukoharjo

Chandra Handaru Baskara<sup>1</sup> Purwono Sungkowo Raharjo<sup>2</sup> Asianto Nugroho<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

### Info Artikel

#### Keywords:

Legal Protection;  
Land Registration;  
Dual Certificate.

#### Kata kunci:

Perlindungan Hukum;  
Pendaftaran Tanah;  
Sertifikat Ganda.

#### Corresponding Author:

Chandra Handaru Baskara, E-mail:  
[chandrabandarubaskara@gmail.com](mailto:chandrabandarubaskara@gmail.com)

P-ISSN: 2797-8192

E-ISSN: 2797-393X

### Abstract

*This study aims to determine and examine the legal protection for land rights holders and the factors that lead to the issuance of multiple certificates in Sukoharjo Regency. This research is a prescriptive normative or doctrinal legal research, using a statute approach. The research data was carried out at the ATR/BPN Office of Sukoharjo Regency. Sources of legal materials include primary legal materials and secondary legal materials. The technique of collecting legal materials is document study (library). The technique of analyzing legal materials uses the syllogism method through a deductive mindset. Based on the results of the research, in 2017 Sukoharjo Regency has started the PTSL program which has been started since 2010 through Prona, Proda and PTSL documents in land registration have been completed, so that the target of making Sukoharjo Regency a national pilot object as an Orderly Certificate Regency has been fulfilled. As for legal protection for the community due to land disputes due to the emergence of multiple certificates, the settlement effort by the Sukoharjo Regency BPN is based on the Decree of the Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 34 of 2007 and Technical Instructions Number 05/JUKNIS/DV/2007 on average through mediation. In the case of double certificates due to administrative defects, the settlement efforts by the BPN Sukoharjo Regency based on the Decree of the Head of the National Land Agency Number 11 of 2016 namely revocation and withdrawal of land rights certificates due to administrative defects, so as to create legal certainty for the parties, namely the certainty of subjects holding rights to land rights. Land that is entitled and legally on the plot of land. The factors causing the issuance of multiple certificates include: a) ownership of the validity of the database has not been well documented at the Sukoharjo Regency BPN Office, b) self-benefit actions for land owners (community) as an element of intent to re-register certificates, BPN's negligence in implementing management (bekerja) the land book document, c) the validity of the available information is limited/insufficient for the Base Map Map with the Land Office Computerism (LOC) application, d) the Autocad Map facility that can be used to bekerja the map at the Sukoharjo Regency BPN Office.*

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengetahui serta mengkaji perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dan faktor-faktor yang menyebabkan terhadap penerbitan sertifikat ganda di Kabupaten Sukoharjo. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal yang bersifat preskriptif, dengan menggunakan pendekatan undang-undang (statute approach). Data penelitian dilakukan di Kantor ATR/BPN Kabupaten Sukoharjo. Sumber bahan hukum meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum yaitu studi dokumen (kepuustakaan). Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode silogisme melalui pola pikir deduktif. Berdasarkan hasil penelitian bahwa, pada tahun 2017 Kabupaten Sukoharjo telah memulai program PTSL yang telah diawali sejak tahun 2010 melalui Prona, Proda dan PTSL dokumen dalam pendaftaran tanah telah diselesaikan, sehingga target mewujudkan Kabupaten Sukoharjo menjadi obyek percontohan nasional sebagai Kabupaten Tertib Sertifikat telah terpenuhi. Adapun perlindungan hukum bagi masyarakat karena terjadinya sengketa tanah akibat munculnya sertifikat ganda, upaya penyelesaian oleh BPN Kabupaten Sukoharjo berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2007 dan Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/DV/2007 rerata melalui mediasi. Dalam terjadinya kasus sertifikat ganda akibat cacat administrasi upaya penyelesaian oleh

BPN Kabupaten Sukoharjo berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 yakni melakukan pencabutan dan penarikan sertifikat hak atas tanah karena cacat administrasi, sehingga tercipta kepastian hukum bagi para pihak yaitu kepastian subjek pemegang hak atas tanah yang berhak dan secara sah atas bidang tanah. Faktor-faktor menyebabkan terbitnya sertifikat ganda diantaranya: a) kepemilikan validitas basis data belum terdokumentasi dengan baik di Kantor BPN Kabupaten Sukoharjo, b) tindakan menguntungkan diri bagi pemilik tanah (masyarakat) sebagai unsur kesengajaan untuk mendaftarkan kembali sertifikat, kelalaian BPN dalam pelaksanaan pengelolaan (bekerja) dokumen buku tanah, c) validitas informasi tersedia terbatas/tidak mencukupinya Peta Base Map dengan aplikasi Land Office Computerism (LOC), d) fasilitas Autocad Map yang bisa digunakan untuk bekerja Peta di Kantor BPN Kabupaten Sukoharjo.

## I. Pendahuluan

Kehidupan manusia berlangsung di atas tanah mulai dari tempat bagi manusia untuk melangsungkan hidupnya (bermukim) hingga untuk mencari dan memenuhi kebutuhan hidupnya dengan mendayagunakan tanah. Selain itu tanah juga memiliki nilai ekonomis yang terus meningkat seiring dengan meningkatnya kebutuhan manusia akan tanah, sehingga manusia berlomba-lomba untuk menguasai dan memperoleh kepemilikan atas sebidang tanah dengan cara seperti membuka lahan, jual-beli, tukar-menukar, dan lain-lainnya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria atau yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) merupakan pengaturan hukum mengenai pertanahan menjadi dasar hukum agraria nasional dalam segala kegiatan pertanahan di Indonesia sekaligus mengakhiri dualisme hukum agraria di Indonesia yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, serta memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang diinginkan.<sup>1</sup>

Secara konstitusional menurut Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dinyatakan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu padatingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>2</sup> Dari uraian tersebut diketahui bahwa kemakmuran rakyat menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Atas dasar hak menguasai dari negara tersebut, maka ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik secara perorangan maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum (Pasal 4 UUPA). Oleh karenanya, jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum menjadi hal penting karena untuk menjamin dan melindungi kepemilikan hak atas tanah secara kongkret dan sah.

UUPA memberikan jaminan kepastian hukum melalui pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum (Rechts Cadaster). Dalam Pasal

<sup>1</sup> Rugeru Roring, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997', *Lex Crimen*, VI.5 (2017), 58–65.

<sup>2</sup> E. Ruslina, 'Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, 9.1 (2012), 109449.

19 UUPA memuat ketentuan yang memerintahkan masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah baik untuk pertama kali atau hak atas tanah lainnya.<sup>3</sup> Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan melalui pendaftaran tanah meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak serta menghasilkan sertifikat sebagai tanda buktinya. Ketentuan mengenai pendaftaran tanah lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang dalam dinamikanya kemudian digantikan dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Selanjutnya oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang memuat ketentuan pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pendaftaran Tanah merupakan serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah secara terus, 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 rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Wujud kepastian hukum yang diraih melalui pendaftaran tanah yaitu meliputi kepastian obyek hak atas tanah yaitu ditunjukkan melalui kepastian letak bidang tanah dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek ditandai dengan tercantumnya nama pemegang hak atas dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan atau yang biasa disebut dengan sertifikat tanah. Sesuai dengan uraian diatas maka pendaftaran tanah selain sebagai bentuk perlindungan untuk terciptanya kepastian hukum, pendaftaran tanah juga merupakan sebagai sarana dalam pencegahan konflik (preventif) guna terjalannya tertib administrasi dibidang pertanahan dalam satuan wilayah Republik Indonesia.<sup>4</sup>

Meskipun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa selalu terdapat pemasalahan pertanahan terutama dalam hal data yuridis yang dimiliki oleh seseorang yang kurang kuat dalam membuktikan haknya. Selain itu permasalahan lain yang muncul berkaitan dengan pertanahan yaitu akibat sistem pencatatan kepemilikan yang kurang cermat sehingga ditemukannya kasus tanah dengan pemilik lebih dari satu orang.<sup>5</sup> Dalam praktek dewasa ini, tidak jarang ditemui terbitnya dua atau lebih sertifikat atas sebidang tanah yang sama, hal tersebut yang dinyatakan sebagai sertifikat ganda atau tumpang tindih tanah (overlapping). Sertifikat ganda menyebabkan ketidakpastian hukum dan cacat administrasi pertanahan. Ketidakpastian hukum dalam hal ini yaitu terkait dengan kepastian siapa pemilik sah hak atas tanah yang bersangkutan dan tentunya tidak dipungkiri hal tersebut bisa memicu sebuah sengketa kepemilikan hal itu didasari mengingat bahwa sertifikat atas bidang tanah berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah sempurna. Hal ini tentu menjadi suatu permasalahan yang serius karena sebagaimana tujuan pendaftaran tanah yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah di bidang penguasaan dan kepemilikan tanah, dan juga yang tidak kalah penting yaitu terkait dengan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah.

<sup>3</sup> Nurmiati Nurmiati, Sufirman Rahman, and Ahyuni Yunus, 'Efektivitas Proses Pendaftaran Tanah Hak Milik', *Kalabbirang Law Journal*, 2.2 (2020), 101–12 <<https://doi.org/10.35877/454ri.kalabbirang123>>.

<sup>4</sup> : Albert, 'Kajian Yuridis Tentang Eksistensi Hak Milik Atas Tanah Yang Belum Memiliki Sertifikat Kepemilikan Tanah', *Lex Crimen*, 5.5 (2016), 44–51.

<sup>5</sup> Novia Gunawan and Endang Pandamdari, 'Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Gugatan Oleh Pihak Lain (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 1820 K/Pdt/2017)', *Jurnal Hukum Adigama*, 2.1 (2019), 888 <<https://doi.org/10.24912/adigama.v2i1.5265>>.

Terdapat sejumlah kasus terkait sertifikat ganda atau tumpang tindih (*overlapping*) di Indonesia ataupun permasalahan tanah lainnya di beberapa daerah. Kabupaten Sukoharjo merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yang pada bulan Januari tahun 2020 lalu terdapat temuan telah terjadi tumpang tindih tanah atau sertifikat ganda di Desa Mojorejo, Kecamatan Bendosari, Kabupaten Sukoharjo. Sertifikat ganda tersebut terjadi dalam kegiatan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (yang selanjutnya disebut PTSL) tahun 2019. Kegiatan PTSL tersebut merupakan program percepatan dalam pendaftaran tanah yang di Instruksikan langsung oleh Presiden melalui Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia dan diatur melalui Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. PTSL ini merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam menjamin dan memberi perlindungan hukum atas kepemilikan tanah pada masyarakat dengan berlandaskan asas cepat, sederhana, lancar, aman, adil, merata, terbuka, dan akuntabel yang dapat mewujudkan kesejahteraan serta kemakmuran bagi masyarakat.

Dengan terbitnya sertifikat ganda tersebut menjadikan terancamnya jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya serta menimbulkan cacat administrasi yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Oleh karenanya pengukuran, pemetaan, serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah menjadi hal penting dan hal tersebut tentu tidak boleh diabaikan serta menjadi bagian yang perlu mendapat perhatian yang serius. Bukan hanya dalam rangka pengumpulan data tetapi juga dalam penyajian data kepemilikan dan penyimpanan data tersebut.<sup>6</sup>

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif bersifat preskriptif. Jenis data sekunder meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Lokasi penelitian di Kantor Pertanahan ATR/BPN Kabupaten Sukoharjo. Teknik analisis yang digunakan adalah metode silogisme melalui pola pikir deduktif.

## III. Pembahasan

### 1. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Bilamana Ditemukan Terbitnya Sertifikat Ganda (*Overlapping*) oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo

Sertifikat adalah tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai bukti kepemilikan dan hak seseorang atas tanah merupakan salah satu dokumen vital negara. Sertifikat tanah adalah bukti kepemilikan dan hak seseorang atas tanah atau tanah. Sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan dokumen negara yang sangat vital. Dicitak oleh Peruri yang telah dipercayakan oleh BPN, sertifikat tanah dapat dibuat secara mandiri atau melalui jasa PPAT. Apabila terjadi transaksi jual beli tanah dan telah diperoleh sertifikat tanah baru, maka sertifikat tersebut perlu didaftarkan untuk menjamin kepastian hukum.

Pengertian sertifikat tanah dalam pasal 1 ayat 20 berbunyi, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun. dan hak tanggungan yang masing-masing telah dicatat/dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Perbedaan

<sup>6</sup> Zahra Zathira, 'Penyelesaian Terhadap Kasus Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Malang)', *Jurnal Media Hukum Dan Peradilan*, 5.2 (2019), 230–35.

antara keduanya dapat dilihat bahwa sertifikat tanah diterbitkan untuk kepentingan pemiliknya dengan data fisik dan yuridis yang telah terdaftar. Sedangkan buku tanah tidak dapat digunakan untuk kepentingan jual beli tanah karena hanya berisi data.

Tujuan pendaftaran tanah dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, sehingga dengan membuktikan dirinya sebagai pemegang yang bersangkutan.
- b. Memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang dibutuhkan.
- c. Untuk penyajian data dari Kantor Pertanahan tentang peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.
- d. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Seyogyanya kepastian hukum sertifikat dapat dipahami sebagai sertifikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang sah dan tidak dapat diganggu gugat.<sup>7</sup> Meskipun demikian tidak jarang dijumpai kasus terbitnya sertifikat ganda. Sertifikat ganda adalah sebidang tanah yang memiliki lebih dari satu sertifikat, sehingga terjadi tumpang tindih kepemilikan atas bidang tanah (*overlapping*) seluruhnya atau sebagian. Sertifikat ganda ini terjadi karena sertifikat tidak terpetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi wilayah. Jika ini terjadi, harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan memeriksa dokumen pendukung.

Secara hukum, sertifikat yang diakui sah adalah sertifikat yang diterbitkan terlebih dahulu. Jika ada dua sertifikat asli di atas obyek tanah yang sama, maka sertifikat yang dikeluarkan lebih dulu adalah yang paling kuat atau sah menurut undang-undang. Dasar hukumnya adalah sebagaimana tercantum dalam beberapa Yurisprudensi Mahkamah Agung sebagai berikut:

- a. Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 5/Yur/2018, yang kaidah/aturan hukumnya menyatakan:  
*“Jika terdapat sertifikat ganda atas tanah yang sama, dimana keduanya sama-sama otentik maka bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit lebih dahulu”*
- b. Putusan Mahkamah Agung No. 976 K/Pdt/2015 tanggal 27 November 2015, kaidah hukumnya menyatakan:  
*“... bahwa dalam menilai keabsahan salah satu dari 2 (dua) bukti hak yang bersifat outentik maka berlaku kaedah bahwa sertifikat hak yang terbit lebih awal adalah yang sah dan berkekuatan hukum.”*
- c. Putusan Mahkamah Agung No. 290 K/Pdt/2016 tanggal 17 Mei 2016, kaidah hukumnya menyatakan:  
*“Bahwa jika timbul sertifikat hak ganda maka bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit lebih dahulu.... “*

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa bila terdapat dua sertifikat asli/otentik atas satu objek tanah yang sama maka secara yuridis/hukum, sertifikat yang diakui keabsahannya adalah sertifikat yang terbit lebih dahulu/lebih awal. Mengenai perlindungan hukum bagi pembeli, ada baiknya selalu terapkan prinsip kehati-hatian dengan cara

<sup>7</sup> Indri Hadisiswati, 'Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah', *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, 2.1 (2014) <<https://doi.org/10.21274/ahkam.2014.2.1.118-146>>.

memastikan bahwa tidak ada pembayaran sebelum dilakukan pengecekan sertifikat ke BPN. Menerapkan kehati-hatian pada saat membeli merupakan salah satu kaidah dasar dalam membeli properti. Ketiadaan jaminan kepastian hukum atas tanah seringkali memicu sengketa dan perseteruan tanah di berbagai daerah di Indonesia.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang telah dirugikan oleh orang lain dan perlindungan ini diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati segala hak yang diberikan oleh hukum. Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahasa Inggris disebut *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi yang berarti proses atau perbuatan melindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, perlindungan adalah perbuatan melindungi.<sup>8</sup>

Pada dasarnya pemerintah telah memberikan perlindungan hukum terhadap sertifikat tanah yang sudah diterbitkan yakni melalui Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yaitu dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat melalui pendaftaran tanah secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Akhirnya dapat dipahami bahwa perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah terletak pada jangka waktu sertifikat hak atas tanah seseorang diterbitkan dan dimiliki, jika telah berumur di atas lima tahun, maka pihak lain tidak dapat mengajukan gugatan dan kedudukannya sebagai orang yang memegang sertifikat hak atas tanah. perlindungan hukum dijamin selama tanah itu diperoleh dengan itikad baik, tetapi jika umurnya kurang dari lima tahun, maka pihak yang merasa berhak dapat mengajukan gugatan terkait dengan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah. Adapun dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian kasus Pertanahan dinyatakan bahwa Dalam hal berada di atas satu bidang tanah, Menteri atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan kewenangannya menerbitkan keputusan pembatalan sertifikat tumpang tindih sehingga pada bidang tanah tersebut hanya terdapat 1 (satu) ) sertifikat hak atas tanah yang sah.

Dalam dalam hal terjadinya sengketa sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo langkah yang dapat diambil dalam penyelesaian kasus tersebut dapat melalui proses mediasi.<sup>9</sup> Pelaksanaan mediasi diatur berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yaitu Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/DV/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan. Pihak netral disebut mediator dengan tugas memberikan bantuan prosedural dan substansial. Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Perkara Pertanahan, penanganan perkara pertanahan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan tanah, penyelesaian sengketa pertanahan yang tumpang tindih. sertifikat dilakukan melalui mediasi meliputi: a) pembukaan,

<sup>8</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (St. Paul: West, 2009).

<sup>9</sup> Asmawati, 'Mediasi Salah Satu Cara Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. Jambi.', *Ilmu Hukum*, 6.4 (2014).

b) presentasi kasus sertifikat yang tumpang tindih (kasus *overlapping* sertifikat), c) tanggapan dan diskusi, d) kesimpulan dan penutupan.

Adapun kasus sertifikat ganda karena cacat administrasi seperti pada kasus sertifikat ganda atau tumpang tindih (*overlapping*) di Indonesia ataupun permasalahan tanah lainnya di beberapa daerah. Kabupaten Sukoharjo merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yang pada bulan Januari tahun 2020 lalu terdapat temuan telah terjadi tumpang tindih tanah atau sertifikat ganda di Desa Mojorejo, Kecamatan Bendosari, Kabupaten Sukoharjo. Sertifikat ganda tersebut terjadi dalam kegiatan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (yang selanjutnya disebut PTSL) tahun 2019. Kegiatan PTSL tersebut merupakan program percepatan dalam pendaftaran tanah yang di Instruksikan langsung oleh Presiden melalui Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia dan diatur melalui Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Program ini didasarkan pada kebutuhan manusia akan tanah dan pentingnya memiliki sertifikat tanah bagi seluruh masyarakat termasuk golongan ekonomi lemah hingga menengah.<sup>10</sup>

Pendaftaran tanah melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) menekankan pada aspek kecepatan, aspek kemutakhiran data dan aspek legalitas sehingga hasil pengukuran merupakan dokumen penting bagi instansi terkait yaitu Badan Pertanahan Nasional republik Indonesia. Sertifikat dalam proses program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) menjadi dokumen mencakup pengukuran kadastral adalah pekerjaan pengukuran dalam rangka proses pendaftaran tanah. adalah pemetaan dalam rangka proses pendaftaran tanah yang spesifik merupakan kegiatan menggambarkan hasil pengukuran bidang tanah secara sistematis maupun sporadik dengan suatu metode tertentu pada media tertentu seperti lembaran kertas, drafting film atau media lainnya sehingga letak dan ukuran bidang tanahnya dapat diketahui dari media tempat pemetaan bidang tanah tersebut. Selanjutnya sebagai dokumen outentik yang terdaftar dalam buku tanah berupa berupa akta persil tanah terdaftar/dokumen bidang tanah terdaftar dan cakupan peta dasar pertanahan yang lengkap.

Pertanggungjawaban Kantor Badan Pertanahan Nasional terhadap Penerbitan sertifikat ganda dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut, Badan Pertanahan Nasional merupakan badan yang bertanggung jawab terhadap kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya dalam proses penerbitan sertifikat, maka dari itu karena sudah menjadi kewenangannya Kantor Pertanahan dalam hal ini bisa melakukan pembatalan dan penarikan kembali sertifikat bermasalah yang sudah terbit dan melakukan pengukuran ulang sebagai dokumen termasuk pengukuran kadaster untuk dimasukkan dalam buku tanah.

Dalam persiapan pelaksanaan penerapan pendaftaran tanah sistem publikasi positif di Indonesia, selama ini menggunakan publikasi negatif bertendensi positif. Keberadaan sistem publikasi positif akan memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah lebih kuat dibandingkan publikasi negatif, disisi lain dapat mengurangi sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Sertifikat hak atas tanah dianggap benar sepanjang tidak ada bukti yang membuktikan sebaliknya, Adapun penerapan publikasi positif hanya dapat diterapkan jika cakupan peta dasar tanah dan peta bidang tanah bersertifikat memenuhi prasyaratnya mendekati seratus persen. Pengajuan permohonannya dapat dilakukan sebagian/parsial di setiap provinsi atau kabupaten/kota serta serentak melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Sesuai target tercapainya program PTSL, maka sistem publikasi positif dapat diterapkan pada tahun 2025. Keberlanjutan program PTSL menjadi pembuka/

<sup>10</sup> Dian Aries Mujiburohman, 'Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Potential Problems of Complete Systematic Land Registration (PTSL) Dian', *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 4.1 (2018).

terbukanya perubahan tata kelola penerbitan sertifikat konvensional menjadi sertifikat elektronik di seluruh wilayah Indonesia.

## **2. Faktor-faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda (overlapping) di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo**

Masalah pertanahan bisa menimpa siapa saja, bisa terjadi konflik antara warga dengan warga, antara warga dengan instansi, bahkan antara warga dengan pemerintah. Jika melihat kondisi seperti itu, tanah bisa dikatakan sebagai sumber bencana/petaka. Tanah dapat dikatakan sebagai sumber malapetaka/bencana jika kepemilikannya tidak sesuai prosedur dan tidak dilengkapi dengan bukti kepemilikan.

Padahal, jika direnungkan lebih jauh, untuk tanah yang sudah memiliki bukti yang disebut sertifikat, tidak menjamin keamanan dalam kepemilikan tanahnya, dan bisa jadi kepemilikan tanah itu tidak disertai dengan sertifikat. Dikatakan bahwa kepemilikan yang tanahnya telah dilengkapi dengan bukti sertifikat tidak menjamin keamanan seratus persen, karena yang disebut dengan sertifikat adalah alat bukti yang paling kuat tetapi tidak mutlak, artinya sertifikat tersebut masih dapat disangkal keabsahannya jika ada. pihak lain yang dapat memberikan pembuktian terbalik.

Dewasa ini ternyata banyak kasus terkait satu bidang tanah yang ternyata beberapa sertifikat (alat bukti) yang lebih dikenal masyarakat sebagai tanah sengketa. Kepemilikan tanah jika diklasifikasikan tanah sengketa akan menjadi persoalan yang pelik, penyelesaiannya memerlukan berbagai pendukung, mungkin dana waktu, dan sebagainya. Apalagi jika penyelesaiannya melalui jalur peradilan akan memakan waktu yang cukup lama.

Sengketa tanah dapat terjadi akibat beberapa penyebab, baik dari masyarakat maupun data base yang tidak valid di Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN merupakan muara kewenangan pembuatan sertifikat. Salah satu penyebab data base tidak valid ini adalah tidak adanya sumber data input dari pihak-pihak tertentu seperti pemilik tanah. Di Indonesia saat ini masih sering dijumpai beberapa tanah tidak dilengkapi dengan surat bukti otentik yang dikeluarkan dari pejabat yang berwenang, yang ada hanya surat-surat tidak otentik yang dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang, seperti kitir, petok, ireda, Ipeda, PBB dan sejenisnya.

Identifikasi masalah menjadi penting karena asal usul sertifikat ganda atau tanah yang disengketakan karena database yang tidak valid. Hal ini mengakibatkan proses pembuatan sertifikat tanah seolah-olah tidak diseleksi. Hal ini karena pembuatan sertifikat kedua dan seterusnya dari sebidang tanah, seolah-olah baru pembuatan yang pertama, karena akan dibandingkan /dikomparatif dengan data base, dan ternyata datanya tidak ada. Di balik itu masyarakat sendiri belum sepenuhnya memahami sertifikat tanah. Akhirnya permasalahan sertifikat ganda menjadi permasalahan yang sering muncul di masyarakat.

Fenomena tidak bisa dipungkiri kasus sertifikat ganda masih sering ditemui. Ada beberapa penyebab sertifikat kepemilikan tanah termasuk sertifikat ganda, antara lain:

- a. Sebidang tanah yang memiliki dua sertifikat bisa berujung/menyebabkan sengketa tanah
- b. kasus sertifikat ganda dapat sampai ke meja pengadilan untuk membuktikan hak atas tanah.
- c. Padahal, kasus sertifikat ganda tidak bisa terjadi jika tidak ada oknum yang memanfaatkan keadaan tersebut.



- d. Oknum tersebut melakukan duplikasi atau penggandaan untuk mengakui hak atas tanahnya.
- e. Sertifikat ganda merupakan, satu lahan/lahan diakui dua pemilik yang keduanya sama-sama memegang sertifikat.

Adapun beberapa penyebab terjadinya Sertifikat Ganda (Dual Certificate/Overlapping) antara lain :

- a. Kepemilikan validitas database/basis data terdokumentasi dengan baik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo. Apabila tanah tersebut didaftarkan kembali, maka dapat langsung diketahui bahwa tanah tersebut sudah bersertifikat.
- b. Tindakan menguntungkan pemilik tanah (masyarakat) sebagai unsur niat kesengajaan untuk mendaftarkan ulang sertifikat. Hal ini terjadi karena pertimbangan proses pembuatan sertifikat baru lebih mudah dan murah dibandingkan dengan pengalihan hak atas tanah. Pertimbangan proses peralihan hak atas tanah lebih rumit dan membutuhkan dana yang besar, termasuk pembiayaan biaya perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) sebesar 5% dari (Nilai Jual Objek Kena Pajak NJOP), harga transaksi Jual Beli dikurangi Nilai Jual Obyek Tidak Kena Pajak.
- c. Besarnya pembayaran untuk mendapatkan Surat Setoran Pajak (SSP). Pajak Penghasilan adalah 5% dari Nilai Jual Objek Pajak/harga transaksi Jual Beli. Perhitungan besarnya pengeluaran tersebut harus ditambah dengan biaya pembuatan akta PPAT. Jika sertifikat hak atas tanah baru dapat memudahkan proses pengajuan kredit lagi dari bank lain. Akibatnya, kepemilikan satu bidang tanah dijadikan agunan/jaminan kepada beberapa bank dengan sertifikat yang berbeda tetapi bidang tanah yang sama (sertifikat ganda).
- d. Kelalaian Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pengelolaan (bekerja) dokumen buku tanah meliputi pemetaan bidang tanah, pemetaan wilayah yang termasuk dalam daftar kadaster dalam pendaftaran tanah. Dalam setiap pengukuran bidang tanah harus diikat dengan titik dasar teknis yang ada dan penempatan bidang tanah harus digambar pada posisi yang tepat pada peta pendaftaran. Seringkali karena kurangnya akurasi/teliti, ada salah penempatan gambar atau lupa tidak digambar pada Peta Pendaftaran.
- e. Validitas/keabsahan informasi terbatas/kurang tersedia, peta pendaftaran tanah yang mencakup wilayah kabupaten, dan banyak gambar bidang tanah yang tidak dipetakan. Meskipun kemajuan teknologi informasi saat ini telah tersedia. Peta Base Map dengan aplikasi Land Office Computerism (LOC) (kantor pertanahan) dan fasilitas Autocad Map yang dapat digunakan untuk mem-bekerja peta, namun informasi yang disajikan masih kurang mendukung.

Selain itu, sertifikat tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak serta merta menunjukkan bahwa seseorang tersebut sebagai pemegang hak atas tanah secara sah, hal tersebut disebabkan karena sistem publikasi yang digunakan di Indonesia menggunakan sistem negatif yang bertendensi positif. Dalam sistem publikasi negatif sertifikasi tanah, Negara tidak menjamin kebenaran data sehingga para petugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) harus datang ke lokasi, melihat obyek tanah, meneliti dan aktif mencari kebenaran materil obyek tanah tersebut.

Negara RI menganut sistem publikasi negatif, tetapi bertendensi positif. Sertifikat itu bukan kebenaran mutlak, yang tidak bisa diganggu gugat lagi (*indivisible title*). Sepanjang belum ada pihak lain yang bisa menunjukkan pembuktian sebaliknya, tanah tersebut tetap dimiliki oleh si pemegang sertifikat. Dalam sistem publikasi negatif, Negara tidak menjamin kebenaran data, namun saat menjalankan tugas pendaftaran tanah, para petugas BPN harus datang ke lokasi, melihat obyek tanah, meneliti dan aktif mencari kebenaran materil obyek tanah tersebut.

Prinsip hukum yang menjadi landasan sistem publikasi negatif sertifikasi tanah, ialah prinsip *nemo plus iuris* atau seseorang tidak boleh melakukan perbuatan hukum yang melampaui kewenangannya. Negara RI menganut sistem publikasi negatif, tetapi bertendensi positif. Artinya, Negara tidak menjamin kebenaran data, tapi diinstruksikan kepada para petugasnya agar teliti. Indonesia menganut sistem publikasi negatif karena *nemo plus iuris* atau seseorang tidak boleh melakukan perbuatan hukum yang melampaui kewenangannya.

Terdapat kelemahan pada sistem publikasi ini yaitu apabila pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar pun tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, demikian juga yang terdapat dalam sertifikat hak, sehingga data tersebut sebagai alat bukti yang kuat.<sup>11</sup> Hal tersebut tentu sangat berbeda dengan sistem publikasi positif sertifikasi tanah. Dalam sistem publikasi positif, Negara menjamin kebenaran data tanah dan yang berhak atas tanah tersebut adalah pemegang sertifikat. "Sistem publikasi positif sangat mengutamakan kepastian hukum. Pemilik tanah adalah siapa yang memiliki sertifikat".

Upaya guna menghindari terjadinya sertifikat ganda yang akan menimbulkan sengketa tanah dikemudian hari, langkah terbaik dalam proses kepemilikan tanah melalui pewarisan/hibah. mencari keabsahan/legalitas untuk membeli tanah pentingnya bagi masyarakat mengetahui dengan mengecek identifikasi sertifikat tanah di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) hal tersebut guna mengantisipasi risiko.

#### IV. Penutup

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya maka diketahui bahwa bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah terhadap terbitnya sertifikat ganda yaitu berupa upaya penyelesaian oleh BPN Kabupaten Sukoharjo berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2007 dan Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/DV/2007 rerata melalui mediasi. Kasus sertifikat ganda melalui program PTSL yan cacat administrasi perlindungan hukumnya yaitu berupa upaya penyelesaian oleh BPN Kabupaten Sukoharjo berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016, Petunjuk Teknis Nomor: 002/JUKNIS-300.UK.01.01/II/2019 ditindaklanjuti Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah Nomor 05/Pbt/BPN-33/V/2020 yakni melakukan pencabutan dan penarikan dari peredaran sertifikat hak atas tanah yang bermasalah karena cacat administrasi, sehingga tercipta kepastian hukum bagi para pihak yaitu kepastian subjek pemegang hak atas tanah yang berhak dan secara sah atas bidang tanah tersebut. Sedangkan

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum* (Jakarta: Djambatan, 2008).

Faktor-faktor yang menjadi penyebab penerbitan sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo antara lain :

- a. Kepemilikan validitas basis data belum terdokumentasi dengan baik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo.
- b. Tindakan menguntungkan diri bagi pemilik tanah (masyarakat) sebagai unsur kesengajaan untuk mendaftarkan kembali sertifikat
- c. Kelalaian Badan Pertanahan Nasional dalam pelaksanaan pengelolaan (bekerja) dokumen buku tanah
- d. Validitas informasi tersedia terbatas/tidak mencukupinya Peta Base Map dengan aplikasi Land Office Computerism (LOC) dan fasilitas Autocad Map yang bisa digunakan untuk bekerja Peta di Kantor BPN Kabupaten Sukoharjo.

### References

- Albert, ; 'Kajian Yuridis Tentang Eksistensi Hak Milik Atas Tanah Yang Belum Memiliki Sertifikat Kepemilikan Tanah', *Lex Crimen*, 5.5 (2016), 44–51
- Asmawati, 'Dosen Hukum Perdata Fakultas Hukum Univ. Jambi.', *Ilmu Hukum*, 6.4 (1999)
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (St. Paul: West, 2009)
- Gunawan, Novia, and Endang Pandamdari, 'Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Gugatan Oleh Pihak Lain (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 1820 K/Pdt/2017)', *Jurnal Hukum Adigama*, 2.1 (2019), 888  
<<https://doi.org/10.24912/adigama.v2i1.5265>>
- Hadisiswati, Indri, 'Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah', *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, 2.1 (2014) <<https://doi.org/10.21274/ahkam.2014.2.1.118-146>>
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum* (Jakarta: Djambatan, 2008)
- Mujiburohman, Dian Aries, 'Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Potential Problems of Complete Systematic Land Registration (PTSL) Dian', *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 4.1 (2018)
- Nurmiati, Nurmiati, Sufirman Rahman, and Ahyuni Yunus, 'Efektivitas Proses Pendaftaran Tanah Hak Milik', *Kalabbirang Law Journal*, 2.2 (2020), 101–12  
<<https://doi.org/10.35877/454ri.kalabbirang123>>
- Roring, Rugeri, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997', *Lex Crimen*, VI.5 (2017), 58–65
- Ruslina, E., 'Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, 9.1 (2012), 109449
- Zathira, Zahra, 'Penyelesaian Terhadap Kasus Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Malang)', *Jurnal Media Hukum Dan Peradilan*, 5.2 (2019), 230–35