

**PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK YANG
DITERBITKAN KEMBALI SERTIPIKAT ATAS NAMA PIHAK KETIGA DALAM
PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP**

Nurul Khomariyah Syahroni

Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan
nurul.syahroni@yahoo.com

Gunanegara

Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan

Abstract

A land title certificate is proof of ownership for a person or legal entity related to land. Land certificates can be issued when a person or legal entity submits an application for land registration. Land registration is an activity that aims to provide legal certainty for land owners. Land registration activities for the first time can be carried out sporadically by land owners while systematic land registration is carried out simultaneously by the government. One of the systematic land registration activities carried out by the government is the complete systematic land registration (PTSL). Land registration is one of the ways the state does to create legal protection related to land ownership and land owners. In fact, when the state implements a complete systematic land registration (PTSL) program to create legal certainty, maladministration occurs when land certificates overlap between one piece of land and another. Overlapping of land rights certificates has been a case in administrative courts and that is the object of this research. The research was conducted using the juridical-normative method. The purpose of this research is to analyze the legal protection of land rights certificate holders. A land certificate with a systematic land registration program which is declared to have no legal force by the court.

Keywords: Legal Protection; Complete Systematic Land Registration (PTSL); Certificate

Abstrak

Sertipikat hak atas tanah adalah bukti kepemilikan bagi seseorang atau badan hukum yang terkait dengan tanah. Sertipikat tanah dapat diberikan ketika seseorang atau badan hukum yang mengajukan permohonan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dapat dilakukan secara sporadik yang dilakukan oleh pemilik tanah sedangkan pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan secara serentak oleh pemerintah. Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan oleh pemerintah salah satunya yaitu pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Pendaftaran tanah merupakan salah satu cara yang dilakukan negara untuk menciptakan perlindungan hukum terkait kepemilikan tanah dan pemilik tanah. Pada kenyataannya, ketika negara melaksanakan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) untuk menciptakan kepastian hukum terjadi maladministrasi ketika sertipikat tanah tumpang tindih antara sebidang tanah dan sebidang tanah lainnya. Tumpang tindih sertipikat hak atas tanah telah menjadi kasus di pengadilan administrasi dan itulah objek penelitian ini. Penelitian dilakukan dengan metode yuridis normatif. Tujuan penelitian untuk menganalisis perlindungan hukum pemegang sertipikat hak atas tanah. Sertipikat tanah dengan program pendaftaran tanah sistematis yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum oleh pengadilan.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum; Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL); Sertipikat

A. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya agraria yang menurut Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945) diatur, diawasi, dikelola dan dikuasai negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan hak milik pribadi atas tanah dijamin dan dilindungi dengan hukum. Kedua pasal konstitusional di atas dioperasionalkan secara teknis oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA) *juncto* Undang Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berikut peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah seperti Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) *juncto* Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

UUPA di dalam ketentuannya di Pasal 19 ayat (1) mengamanatkan pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menjamin kepastian hukum yang substansi kepastian atas tanah, kepastian atas letak tanah, kepastian luas, kepastian pemilik tanah, dan kepastian jenis hak atas tanahnya. Guna menindaklanjuti amanat Pasal 19 ayat (1) UUPA, pemerintah menggagas berbagai proyek dan program pendaftaran tanah seperti proyek Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, proyek administrasi pertanahan (PAP), proyek *land office computerization* (LOC), proyek adjudikasi, proyek nasional agraria (PRONA) dan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Proyek dan program tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi tanah yang belum terdaftar melalui pendaftaran tanah masal dan sistematis dengan beban biaya dari APBN.

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang terus menerus dan 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 hak. Pemberian tanda bukti hak berkorelasi pada pemberian kepastian hukum bagi pemilik hak dan bidang tanahnya yang di dalamnya ada melekat perlindungan hukum oleh negara pada pemilik sertipikat hak atas tanah. Dengan demikian, tanah yang sudah didaftarkan bagi pemilik hak akan mempunyai (tanda) bukti autentik yang tertulis dengan bentuk buku sertipikat. Dengan terbitnya sertipikat hak atas

tanah, maka negara secara yuridis mengakui kepemilikan tanah oleh orang yang namanya tercantum dalam sertipikat tersebut.¹ Sejalan dengan definisi sertipikat hak atas tanah yang merupakan suatu tanda bukti kepemilikan hak atas tanah dan satuan rumah susun sebagaimana yang tertuang pada Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997.

Secara hukum, tanda bukti hak hanya akan diberikan dan/atau diperoleh jika tanah tersebut telah dilakukan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur Pasal 19, 23, 32, dan 38 UUPA dan pemohon pendaftaran tanah harus membuktikan alas haknya guna mendapatkan penetapan hak atas tanah dari pemerintah. Pembuktian alas hak inilah yang kemudian menjadi persoalan pelik bagi pemohon hak dan pemerintah dan berbanding terbalik dengan realitas 46% tanah di Indonesia belum terdaftar² dan tidak memiliki alas hak yang sempurna. Inilah kemudian yang mendorong pemerintah menginisiasi pendaftaran tanah sistematis lengkap dengan menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (untuk selanjutnya disebut Permen ATR KBPN No. 6 Tahun 2018). Pada Permen tersebut digagas surat pernyataan penguasaan fisik (SPPF) sebagai alas hak bagi pemilik tanah yang tidak dapat menunjukkan alas hak yang sempurna sebagaimana yang ditetapkan PP No. 24 Tahun 1997 ketika hendak menjadi peserta program PTSL.³

Secara konsepsional, program PTSL manakala dilihat dari sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia, yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yang mana sertipikat yang diterbitkan pemerintah hanya merupakan alat bukti yang kuat, sehingga jika nanti SPPF yang menjadi alas hak sertipikat dari PTSL ternyata ada kesalahan maka akan dibatalkan di hari kemudian. Seperti kasus *in concreto* di Kota Palu, yakni pendaftaran tanah dalam rangka PTSL memunculkan masalah karena sertipikat diterbitkan di atas tanah yang sudah bersertipikat dan menjadi perkara di pengadilan sebagaimana Putusan PTUN Palu No. 12/G/2020/PTUN.PL antara H. M. Zen Alaydrus (Penggugat) melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palu (Tergugat I), Mas'ud Madohura, Sulistyaningsih, Rizkykah Anggriani, Ari Wahyudi Ramadhan, Marwin Tinundong (Para Tergugat II Intervensi).

Pada kasus tersebut, Penggugat merupakan pemilik sebidang tanah dengan Sertipikat Hak Milik No. 623/Besusu/1981 seluas \pm 6.338 m² atas nama Penggugat yang diterbitkan Kantor Agraria Dati II Donggala. Namun, pada tanggal 20 Juni 2019 Tergugat I melalui

¹ Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah* (Jakarta: Visimedia, 2010), 2.

² Gunanegara, "Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah," *Law Review* 21, no. 3 (Maret 2022): 343.

³ Gunanegara, "Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah," *Law Review* 21, no. 3 (Maret 2022): 345.

program PTSL menerbitkan 10 (sepuluh) Sertipikat Hak Milik di atas tanah milik Penggugat. Penggugat mengetahui bahwa tanahnya diterbitkan 10 (sepuluh) Sertipikat Hak Milik karena Penggugat menerima surat permintaan pengosongan bidang tanah di atas tanah miliknya, padahal Penggugat tidak pernah menjual kepada siapapun, dan di atas tanah tersebut secara fisik telah dikuasi Penggugat yang ditempati oleh mantan karyawan Penggugat dan saudara-saudaranya. Beranjak dari kasus di atas, bahwa penerbitan sertipikat dengan pola masal seperti PTSL telah menjadi kasus hukum konkret dan berbanding terbalik dengan yang diamanatkan undang-undang bahwa sertipikat harus memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah. Dengan kalimat lain, bahwa pemberian sertipikat melalui PTSL telah memberikan kepastian hukum tetapi menghilangkan hak orang yang sudah lama bersertipikat. Dalam bahasa konsepsional, pemberian kepastian hukum yang demikian itu mengabaikan perlindungan hukum pemilik tanah yang lebih dulu memiliki sertipikat hak atas tanah. Bertitik tolak dari perkara tata usaha No.12/G/2020/PTUN.PL antara H.M Zen Alaydrus selaku Penggugat melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palu selaku Tergugat I dan Mas'ud Modohura dkk selaku Para Tergugat II Intervensi, ditetapkan rumusan masalah: "Bagaimana perlindungan hukum pemegang sertipikat hak milik yang di atas tanah yang sama diterbitkan kembali dengan sertipikat hak milik dari program PTSL ditinjau dari sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia?" Metode penelitian guna menjawab rumusan masalah menggunakan metode penelitian yuridis normatif, jenis data yaitu data sekunder, cara pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan, jenis pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta analisis yang digunakan yaitu analisis kualitatif.

B. Pembahasan

Pendaftaran tanah sporadik dan sistematis secara hukum adalah guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum secara integral sebagaimana bunyi Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengada-kan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam ketentuan Pasal 3 huruf a di atas menyatakan bahwa pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak dan/atau bidang tanahnya, sehingga negara berkewajiban tidak hanya mengutamakan kepastian hukum tetapi juga harus mengutamakan perlindungan hukum, inilah yang dimaksud kepastian dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah adalah aksi integral yang tidak bisa saling melemahkan. Sertipikat hak atas tanah sebagai salah produk pendaftaran tanah secara hukum menjadikan pemegang hak dan tanahnya terinformasikan secara tertib pada sistem pendaftaran tanah dan peta pendaftaran tanah, sehingga pemilik tanah terjaga dan terlindungi dari penyerobotan data tanah dari siapapun. Namun, dalam praktik, tidak sedikit kasus tumpang tindih yang mana Penggugat telah memiliki Sertipikat Hak Milik No. 623/Besusu/1981 seluas $\pm 6.338 \text{ m}^2$ yang diterbitkan oleh Kantor Agraria Dati II Donggala diterbitkan kembali 10 (sepuluh) sertipikat hak milik kepada Para Tergugat II Intervensi oleh Kantor Pertanahan Kota Palu dari program PTSL. Penerbitan 10 (sepuluh) sertipikat Para Tergugat II Intervensi di atas tanah milik Penggugat menyebabkan tumpang tindih kepemilikan tanah yang ketentuannya tanah yang sudah diterbitkan sertipikat tidak dapat diterbitkan kembali dengan sertipikat lain dengan pemilik lain dengan nomor identifikasi bidang tanah (NIB) sendiri-sendiri dan masing-masing.

Kasus tumpang tindih sertipikat hak milik yang terjadi Pengadilan Tata Usaha Negara Palu No. 12/G/2020/PTUN.PL antara H. M. Zen Alaydrus selaku Penggugat melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palu selaku Tergugat I dan Mas'ud Madohura, Sulistyaningsih, Rizkykah Anggriani, Ari Wahyudi Ramadhan, Marwin Tinundong selaku Para Tergugat II Intervensi adalah salah satu gagalnya perlindungan hukum pada pemilik sertipikat hak milik oleh negara. Gagasan hukum program PTSL yang dapat disimak dari bunyi Pasal 2 ayat (2) Permen ATR KBPN No. 6 Tahun 2018 disebutkan bahwa peraturan menteri ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan ternyata hanya mengutamakan kepastian hukum tetapi mengabaikan perlindungan hukum. Pemberian percepatan kepastian hukum tidak dengan serta merta dibolehkan menghilangkan hak milik pribadi orang yang dilindungi Pasal 28 H UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dengan adanya program PTSL yang hendak mengejar target percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia seharusnya untuk mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik

pertanahan, namun dalam kasus ini terjadi sengketa baru yang merugikan hak milik pribadi orang yang seharusnya mendapat perlindungan negara. Kasus muncul akibat Petugas PTSL yang melakukan pemeriksaan data yuridis tanah peserta PTSL melakukan maladminsitrasi yang dilarang UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Padahal sudah diatur bahwa untuk keperluan penelitian data yuridis dan data fisik dipersyaratkan alat-alat bukti kepemilikan atau penguasaan pemohon dengan tanahnya, bukti tertulis maupun tidak tertulis termasuk keterangan saksi atau pihak yang bersangkutan sesuai ketentuan yang diatur Pasal 59 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lebih lanjut juga diatur, bahwa dalam rangka penerbitan sertipikat petugas wajib membuktikan kepemilikan tanah pemohon dengan berpedoman pada Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997, yang intinya perlunya membuktikan hak baru dan/atau hak lama sebelum dilakukan penerbitan sertipikat hak atas tanah. Kekuatan hukum alas hak dalam rangka pengurusan dan pemberian sertipikat dilihat dari Pasal 76 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 pada intinya ada 3 (tiga) tahap, yakni: pertama, pemohon harus melampirkan dokumen asli dan harus sesuai dengan macam dan jenis alas hak sebagaimana dalam Pasal 76 ayat (1); kedua, jika surat asli atau alas hak tidak ada atau tidak lengkap maka pemohon dapat melampirkan pembuktian lain yang setara serta diperkuat dengan surat pernyataan pemohon dan surat keterangan sebagaimana dalam Pasal 76 ayat (2); ketiga, jika dokumen-dokumen yang pada Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) tidak ada maka dapat diganti dengan surat pernyataan penguasaan fisik dan keterangan dari Kepala Desa/lurah dengan 2 (dua) orang saksi.⁴

Pada kasus ini, *in litis* objek perkara yang dimohonkan penerbitan sertipikat oleh Para Tergugat II Intervensi melalui program PTSL hanya didasarkan alas hak surat keterangan penguasaan tanah (SKT) yang dikeluarkan oleh Kelurahan Besusu Tengah dan diketahui oleh Camat Kecamatan Palu Timur. Sebenarnya SKT memang sudah bisa menjadi alas hak untuk penerbitan sertipikat, dan sudah sesuai dengan Pasal 22 Permen ATR KBPN No. 6 Tahun 2018:

- (1) Untuk keperluan pembuktian hak, Panitia adjudikasi PTSL melakukan penelitian data yuridis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21.
- (2) Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis

⁴ Gunanegara, "Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah," *Law Review* 21, no. 3 (Maret 2022): 346.

- tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan.
- (3) Unsur itikad baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (4) Itikad baik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibuktikan dengan pernyataan pemohon/peserta Ajudikasi PTSL yang menyatakan:
 - a. tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah
 - b. yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa; dan
 - c. tidak termasuk atau bukan merupakan:
 - 1) aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; atau
 - 2) Kawasan Hutan.
 - (5) Surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat dengan ketentuan:
 - a. disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar sebagai pemilik dan yang menguasai bidang tanah tersebut; dan
 - b. dibuat berdasarkan keterangan yang sebenar-benarnya dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana, dan apabila di kemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL.

Subtansi SKT yang ditandatangani Kepala Desa yang menjadi alas hak pemohon adalah keterangan mengenai riwayat tanah dan kesaksian pemilikan dan penguasaan tanah.⁵ SKT yang ditandatangani Kepala Desa dan Para Tergugat II Intervensi memang materinya menjelaskan bahwa mereka memiliki dan menguasai fisik objek perkara, hanya saja tanah yang dimohon oleh Para Tergugat II Intervensi adalah bukan miliknya dan sudah terbit sertipikat Hak Milik Penggugat. Dengan demikian ada keterangan yang tidak benar dari Para Tergugat II Intervensi dan isi dari keterangan di dalam SKT tersebut, dan petugas tidak hati-hati bahwa ternyata tanah yang dimohon sudah diterbitkan sertipikat oleh kantornya.

SKT dan/atau surat pernyataan penguasaan fisik (SPPF) seharusnya didasarkan atas kebenaran data kepemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah memang benar-benar dengan itikad baik, dengan demikian ada suatu hubungan hukum yang legal antara tanah dengan pemohon. Demikian pula petugas pemeriksaan tanah juga harus melakukan konfirmasi kebenaran pemilikan tanah pemohon sebagaimana yang diperintahkan UU No. 30 Tahun 2014 dan PP No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 sekarang PP No. 18 Tahun 2021 sehingga terhindar dari tumpang tindih antar hak atas tanah yang merugikan

⁵ Gunanegara, "Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah," *Law Review* 21, no. 3 (Maret 2022): 342.

masyarakat. Apalagi jelas bahwa fakta lapangan menunjukkan yang menguasai fisik bukan Para Tergugat II Intervensi melainkan karyawan dan saudara-saudara Penggugat, artinya petugas pemeriksaan tanah tidak benar-benar memeriksa ke lapangan. Apalagi ada ketentuan bahwa penguasaan fisik yang berkategori alas hak jika disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dan menguasai secara nyata selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut sesuai ketentuan Pasal 76 ayat (3) huruf a Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997. Jika dilihat dari pasal tersebut semestinya Para Tergugat II Intervensi tidak dapat mengajukan permohonan pendaftaran tanah melalui PTSL atau petugas pemeriksaan tanah sudah seharusnya tidak mengabulkan permohonan Para Tergugat II Intervensi karena Para Tergugat II Intervensi bukan orang yang berhak dan tidak pula menguasai fisik. Dengan kalimat lain, Para Tergugat II Intervensi tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan atau diberikan sertipikat hak milik.

Refleksi hukum yang didapat dari perkara tumpang tindih sertipikat dari program PTSL menunjukkan ada kelemahan dari persertipikatan tanah model PTSL, akibat dari sistem pembuktian kepemilikan tanah yang sumir yang hanya berupa SKT atau SPPF. Terutama kelemahan SPPF sebagai alas hak pendaftaran tanah yang dipergunakan pada program PTSL, sebab SPPF tidak mempunyai kekuatan hukum yang sempurna karena hanya dibuat sepihak oleh pemohon sehingga kualifikasi dari SPPF adalah surat di bawah tangan yang akan mudah disalahgunakan oleh pihak-pihak yang beriktikad tidak baik sehingga sering terjadi tumpang tindih sertipikat akibat dari kelemahan pembuktian alas hak PTSL.⁶

Merujuk Pasal 15 PP No. 24 Tahun 1997 jelas mengatur bahwa tanah yang telah diterbitkan sertipikat tidak dapat diterbitkan sertipikat lagi di atas tanah yang sama kecuali pembebanan hak misalnya HGB di atas tanah HM atau HP di atas tanah HM atau HGB/HP di atas tanah HPL. Tanah yang sudah memiliki sertipikat jika diterbitkan kembali dengan sertipikat kepada pihak lain yang tidak berkategori pembebanan hak maka sertipikat tersebut menjadi *double* atau *overlapping* dan itu terlarang di PP No. 24 Tahun 1997. Pengukuran luas tanah, penetapan batas-batas tanah dan persetujuan dari tetangga batas tanah ini merupakan salah satu hal yang diutamakan dalam kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana dalam Pasal 14 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Sebelum dilakukan pengukuran bidang tanah dilakukan pemberitahuan kepada pemilik bidang tanah ataupun

⁶ Gunanegara, "Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah," *Law Review* 21, no. 3 (Maret 2022): 60.

pemegang hak yang berbatasan dengan tanah tersebut. Setelah kesepakatan batas bidang tanah telah terpenuhi maka petugas ukur akan melaksanakan pengukuran dan apabila kesepakatan batas bidang belum tercapai maka pengukuran ditunda sampai ada kesepakatan batas bidang tersebut.⁷ Tergugat I telah melakukan pengukuran bidang tanah namun faktanya tetangga batas-batas bidang tanah tersebut tidak hadir dan tidak menandatangani kesepakatan mengenai batas-batas tanah di objek sengketa pada saat pengukuran sehingga tetangga batas-batas tanah tersebut tidak mengetahui adanya pengukuran terhadap objek sengketa yang seharusnya para tetangga batas tanah mengetahui pada saat dilakukan pengukuran agar sedapat mungkin disetujui oleh para pemegang hak atas tanah yang berbatasan hal ini terdapat dalam Pasal 18 ayat 1 PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan:

Penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat ukur/gambar situasi yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sporadik, berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin disetujui oleh para pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

Dari pasal di atas para pihak yang berkepentingan seperti tetangga sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak atas tanah yang berbatasan hal ini sejalan dengan Pasal 19A ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut Permen ATR KBPN No. 16 Tahun 2021) yang menyebutkan bahwa pemasangan tanda batas yang dilakukan oleh pemohon setelah mendapatkan persetujuan pemilik yang berbatasan.

Pengukuran dan penetapan batas-batas bidang tanah ini dapat menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum jika dilakukan dengan benar. Pada saat dilakukan pengukuran seluruh data hasil batas bidang tanah dicatat pada gambar ukur dan harus dapat digunakan untuk pengembalian batas bidang-bidang tanah yang bersangkutan apabila diperlukan sebagaimana dalam Pasal 30 ayat (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997. Gambar ukur ini memuat penunjukan batas oleh pihak sebagaimana dalam Pasal 30A ayat (3) Permen ATR KBPN No. 16 Tahun 2021.

⁷ Dedy Setyo Irawaran and Harvini Wulansari, "Pengukuran Pihak Ketiga Pasca Asas *Contradictoire Delimitatie* Di Kabupaten Sidoarjo dan Pasuran," *Jurnal Tunas Agraria* 3, no. 2 (Mei 2020): 55, <https://jurnaltunasagraria.stpn.ac.id/index.php/JTA/article/view/107>.

Jika sudah ditetapkan batas-batas bidang tanah maka tanah tersebut akan mendapatkan NIB hal ini tercantum dalam Pasal 23 ayat (1) Permen ATR KBPN No. 16 Tahun 2021 yang mengatur bahwa “Setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya baik dalam pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik diberi Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) yang dicantumkan dalam Peta Bidang Tanah.”

NIB ini diberikan di setiap tanah yang didaftarkan karena NIB itu merupakan tanda pengenal khusus yang diberikan untuk bidang tanah yang bersifat unik atau tunggal untuk setiap tanah di seluruh Indonesia. Satu bidang tanah hanya diberikan satu NIB dan satu hak atas tanah. NIB ini digunakan dalam setiap tahap kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana mana dalam Pasal 23 ayat (3) Permen ATR KBPN No. 16 Tahun 2021. Dengan adanya peraturan ini secara hukum tanah yang sudah diterbitkan sertipikat tidak dapat diterbitkan lagi sertipikat atas nama pihak lain yang menyebabkan tumpang tindih. Pada kenyataannya terdapat tanah yang sudah diterbitkan sertipikat dan sudah terdapat NIB di atas tanah Penggugat namun oleh BPN tanah tersebut diterbitkan lagi 10 (sepuluh) sertipikat atas nama Para Tergugat II Intervensi yang semestinya pada saat Para Tergugat II Intervensi mengajukan permohonan pendaftaran tanah melalui program PTSL pihak BPN melakukan pengecekan terlebih dahulu terhadap data fisik dan data yuridis dari tanah yang diajukan dan di objek sengketa yang dimohonkan oleh Para Tergugat II Intervensi sudah terbit Sertipikat Hak Milik No. 623/Besusu/1981 karena satu bidang tanah hanya dapat mempunyai satu NIB dan satu hak yang semestinya pada saat Para Tergugat II Intervensi mengajukan permohonan pendaftaran tanah melalui program PTSL harus menolak permohonan tersebut hal ini merupakan bentuk perlindungan hukum terhadap sertipikat.

Pada prinsipnya satu bidang tanah hanya dapat diterbitkan satu sertipikat hak atas tanah hal ini sudah ditetapkan dalam Pasal 34 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (untuk selanjutnya disebut Permen ATR KBPN No. 21 Tahun 2020), sehingga dengan dikeluarkan 10 (sepuluh) sertipikat yang diterbitkan oleh Tergugat I melanggar Pasal 34 ayat (1) Permen ATR KBPN No. 21 Tahun 2020. Dengan adanya kejadian seperti ini menyebabkan Penggugat kehilangan kepastian dan perlindungan hukum terhadap sertipikat yang dimilikinya karena pemegang hak atas tanah dengan diberikan sertipikat akan mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Perlindungan hukum terkuat dalam bidang pertanahan yakni dengan diterbitkannya sertipikat. Sertipikat sebagai suatu Keputusan Tata Usaha Negara seyogianya telah melalui serangkaian prosedur sehingga menghasilkan suatu keputusan yang final. Dengan

adanya sertipikat memberikan perlindungan yang lebih kuat serta mencegah terjadinya konflik maupun sengketa pertanahan sehingga hal ini adalah bentuk perlindungan hukum preventif. Sedangkan perlindungan hukum secara represif yakni dengan cara menggugat secara PTUN dengan tujuan agar 10 (sepuluh) sertipikat yang diterbitkan di objek sengketa dapat dibatalkan sehingga di obyek sengketa hanya terbit Sertipikat Hak Milik No. 623/Besusu/1981 milik Penggugat. Bentuk jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dari pendaftaran tanah adalah dengan didaptkannya sertipikat sebagai tanda bukti yang sah hak atas tanah sehingga memiliki wewenang penuh terhadap tanah yang dimilikinya. Pada hakekatnya hukum tidak lain adalah perlindungan kepentingan manusia, yang berbentuk kaidah dan norma sebagaimana dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Sertipikat sebagai dari produk terakhir dari proses pendaftaran tanah. Sertipikat ini berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang artinya sertipikat pembuktiannya adalah tidak mutlak tetapi kuat sepanjang data fisik dan data yuridis sesuai dengan buku tanah dan surat ukur maka akan dianggap sebagai data yang benar kecuali dapat dibuktikan dengan sebaliknya.⁸ Menurut Indri Hadisiswati, ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 rawan menimbulkan sengketa karena sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang belum dapat menjamin kebenarannya sebagaimana dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa:

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan secara sah atas nama orang atau Badan Hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikat baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak terbitnya sertipikat itu tidak diajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat kepada Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Jika dilihat dari pasal di atas bahwa terdapat jangka waktu untuk mengajukan keberatan dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah.⁹ Dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 ini negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistem publikasi negatif yang

⁸ Ana Silviana, "Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia," *Administrative Law & Governance Journa* 4, no. 1 (Maret 2021): 53, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/11191>.

⁹ Indri Hadisiswati, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah," *Ahkam* 2, no. 1 (Juli 2014):122, <http://ejournal.iain-tulungagung.ac.id/index.php/ahkam/article/view/685>.

mengandung unsur positif ini yang mana dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menyatakan bahwa salah satu kegiatan dalam pendaftaran tanah dengan diberikannya surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif ini tersirat dalam pembuktian yang kuat seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis.

Dengan digunakan sistem publikasi yang dianut oleh Indonesia saat ini sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif menurut Penulis perlu adanya perbaikan seperti apa yang terlihat yang mana Indonesia tidak menganut sistem publikasi negatif murni melainkan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif dikarenakan Indonesia menggunakan sistem pendaftaran hak dengan adanya pendaftaran ini akan menghasilkan tanda bukti hak yaitu sertipikat yang dapat dijadikan sebagai alat bukti yang kuat. Dengan adanya pendaftaran tanah ini memberikan kepastian hukum kepada seseorang yang mendaftarkan tanah tersebut hal ini terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Walaupun Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif tetap mewajibkan pihak BPN untuk melakukan pengadministrasi terhadap data fisik dan data yuridis tanah maka substansi dari Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 tidak akan menimbulkan dampak atau masalah hukum di kemudian hari karena akan sulit bahkan tidak akan ditemukan adanya bukti baru terkait data fisik dan data yuridis dalam pemrosesan sertipikat yang bisa mengakibatkan sertifikat dianulir atau bahkan dapat dibatalkan. Dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat yang artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis harus diterima benar karena data fisik dan data yuridis harus sesuai dengan data yang ada dalam buku tanah.

C. Kesimpulan

Sertipikat merupakan suatu bukti kepemilikan hak atas tanah yang pada prinsipnya satu bidang tanah terdapat satu NIB dan satu sertipikat. Dengan diterbitkannya sertipikat maka di bidang tanah tersebut tidak dapat diterbitkan lagi sertipikat, namun pada kasus Tergugat I tetap menerbitkan 10 (sepuluh) sertipikat hak milik atas nama Para Tergugat II Intervensi sehingga Tergugat I melanggar Pasal 23 ayat (1) Permen ATR KBPN No. 16 Tahun 2021, Pasal 34 ayat (1) Permen ATR KBPN No. 21 Tahun 2020 dan asas kepastian hukum dan asas kecermatan. Dengan sistem pengadministrasian yang baik dengan substansi berupa penelitian data fisik maupun data yuridis yang benar dan akurat sehingga memberikan kepastian hukum dan

perlindungan hukum terhadap objek maupun subjek dalam pendaftaran tanah agar mengurangi permasalahan tanah di Indonesia. BPN harus mengutamakan prinsip kepastian hukum dan prinsip perlindungan hukum secara integral dan seimbang agar tidak merugikan masyarakat pemilik sertipikat yang sudah lama terbit.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia 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 Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 501.

Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 953.

Buku

Sembiring, Jimmy Joses. *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia, 2010.

Jurnal Ilmiah

Gunanegara. “Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah.” *Law Review* 21, no. 3 (Maret 2022): 341–362.

Hadisiswati, Indri. “Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah.” *Ahkam* 2, no. 1 (Juli 2014):114–146. <http://ejournal.iain-tulungagung.ac.id/index.php/ahkam/article/view/685>.

Irawaran, Dedy Setyo and Harvini Wulansari. “Pengukuran Pihak Ketiga Pasca Asas Contradictoire Delimitatie Di Kabupaten Sidoarjo dan Pasuran.” *Tunas Agraria* 3, no. 2 (Mei 2020): 53–75. <https://jurnaltunasagraria.stpn.ac.id/index.php/JTA/article/view/107>.

Silviana, Ana. “Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia.” *Administrative Law & Governance Journal* 4, no. 1 (Maret 2021): 51–68. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/11191>.

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palu Nomor 12/G/2020/PTUN.PL.