

Perlindungan Hukum antara Pendaftar Pertama dengan Pembeli Beritikad Baik Pada Aspek Kepastian Hukum dalam Sengketa Sertipikat Ganda

Risma Retianti Padhilla, Asmarani Ramli

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Corresponding Author: rismaretiati@students.unnes.ac.id

ISSN 2964-3848

QRCBN 62-6861-0144-710

ABSTRAK

Sertipikat ganda merupakan fenomena di mana satu bidang tanah memiliki lebih dari satu sertipikat yang diterbitkan oleh instansi berwenang, yang disebabkan oleh kelemahan sistemik dalam penerapan sistem publikasi negatif berdasarkan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan PP No. 18 Tahun 2021. Adapun tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis sistem publikasi negatif dan implikasinya terhadap sertipikat ganda serta perlindungan hukum bagi pendaftar pertama dan pembeli beritikad baik. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual untuk mengkaji landasan hukum perlindungan bagi kedua belah pihak serta mekanisme penyelesaian sengketa yang berkeadilan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem publikasi negatif yang tidak memberikan jaminan mutlak keabsahan data menciptakan celah legal bagi terjadinya sertipikat ganda akibat kelalaian administratif, manipulasi data, dan lemahnya koordinasi antar instansi. Perlindungan hukum antara pendaftar pertama yang memiliki legitimasi berdasarkan prinsip prioritas temporal dengan pembeli beritikad baik yang

dilindungi berdasarkan Pasal 1963 KUHPerdara sering mengalami ketidakseimbangan yang bergantung pada pertimbangan hakim dan kondisi faktual kasus. Penelitian ini juga menyoroti pentingnya edukasi, merekomendasikan reformasi administrasi pertanahan melalui penguatan verifikasi data, digitalisasi sistem informasi terintegrasi, dan pengembangan mekanisme ganti rugi sebagai upaya preventif dan represif untuk mewujudkan kepastian hukum pertanahan yang berkeadilan bagi semua pihak dalam sistem hukum agraria.

Kata kunci: wanprestasi, pendaftar pertama, sertifikat hak milik, perlindungan hukum

PENDAHULUAN

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar karena hampir seluruh aktivitas kehidupan manusia, baik secara langsung maupun tidak langsung, selalu memerlukan tanah sebagai tempat berlangsungnya kegiatan tersebut. Sebagai sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, tanah memiliki peranan strategis sebagai kekayaan nasional yang menjadi sarana penyelenggaraan aktivitas kehidupan rakyat dan fondasi bagi keberlangsungan hidup manusia.¹¹⁷⁵

Dalam konteks pembangunan nasional, pemanfaatan dan pengelolaan tanah harus diarahkan untuk mencapai masyarakat yang berkeadilan, makmur, dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan: "Bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar besar

¹¹⁷⁵ Rachman Sutanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tanah, Konsep Dan Kenyataan* (Bandung : Kanisius, 2000) Hlm 21,

kemakmuran rakyat". Ketentuan konstitusional ini menegaskan peranan sentral negara dalam mengelola dan mengatur tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.¹¹⁷⁶

Indonesia menganut sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang telah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Konsekuensi dari sistem ini adalah negara tidak menjamin sepenuhnya kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat, sehingga masih terbuka ruang untuk membuktikan kepemilikan yang sebenarnya melalui mekanisme pengadilan.¹¹⁷⁷ Kelemahan sistem publikasi negatif ini sering menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama ketika terjadi sengketa antara pemegang sertifikat dengan pihak yang mengklaim sebagai pemilik yang sebenarnya. Dalam praktiknya, sistem ini memerlukan kehati-hatian ekstra dari masyarakat dalam melakukan transaksi tanah untuk memastikan bahwa tanah yang akan dibeli benar-benar bebas dari sengketa.

Permasalahan sertifikat ganda menjadi salah satu isu krusial dalam sistem pertanahan Indonesia yang mencerminkan kelemahan dalam administrasi dan pengawasan penerbitan sertifikat tanah. sertifikat ganda terjadi ketika satu bidang tanah yang sama memiliki lebih dari satu sertifikat yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang, yang dapat disebabkan oleh kelalaian

¹¹⁷⁶ Arianto, T., Nugroho, T., Wahyono, E. B., Yahman, Y., Utami, W., Sarjita, S., ... & Martanto, R. (2015). Problem Agraria, Sistem Masyarakat Adat, Dan Body Of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan.

¹¹⁷⁷ Atikah, N. (2022). Kedudukan Surat Keterangan Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia. *Notary Law Journal*, 1(3). Hlm 265.

administratif, manipulasi data, atau lemahnya sistem verifikasi lapangan. Kondisi ini diperparah dengan lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah, khususnya antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan pemerintah daerah dalam melakukan verifikasi dan validasi data pertanahan. Akibatnya, sering terjadi penerbitan hak-hak atas tanah yang bermasalah, seperti Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha yang diterbitkan tanpa memperhatikan keberadaan hak-hak tradisional atau hak kepemilikan masyarakat yang telah ada sebelumnya.

Kompleksitas permasalahan sertifikat ganda dapat dilihat dari kasus konkret sengketa tanah seluas 36.030 meter persegi di Kelurahan Jatimulya yang melibatkan benturan kepentingan antara ahli waris sah dengan pembeli beritikad baik. Kasus ini bermula dari sertifikat Hak Milik Nomor 325/Jatimulya atas nama H. Abdul Hamid yang kemudian dipecah menjadi empat sertifikat terpisah dan dijual kepada berbagai pihak tanpa sepengetahuan ahli waris yang sah. Situasi menjadi semakin rumit ketika pada tahun 2015, Yealdi sebagai pembeli beritikad baik memperoleh tanah tersebut melalui transaksi yang tampaknya sah dan kemudian mendapat sertifikat baru dari Badan Pertanahan Nasional, padahal tanah tersebut telah menjadi objek sengketa sejak tahun 1996.¹¹⁷⁸ Pada akhir Januari 2025, Yealdi harus menghadapi eksekusi penggusuran berdasarkan putusan pengadilan yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah milik ahli waris sah H. Abdul Hamid, sehingga menimbulkan pertanyaan mendasar tentang perlindungan hukum mana yang harus didahulukan dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.

¹¹⁷⁸ BBC News Indonesia. (2025). 'sertipikat ganda' di Bekasi gusur rumah warga – Mengapa BPN terbitkan sertipikat di atas tanah sengketa?. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cx2yv2dpr4do>. Diakses pada tanggal 22 Mei 2025.

Permasalahan sertipikat ganda menciptakan dilema hukum yang kompleks, terutama ketika melibatkan benturan kepentingan antara pendaftar pertama yang telah memiliki landasan hukum yang kuat dengan pembeli beritikad baik yang telah memperoleh tanah melalui transaksi yang sah. Praktik ini tidak hanya merugikan individu pemilik tanah tetapi juga mengancam keberlanjutan kehidupan masyarakat lokal yang bergantung pada tanah sebagai sumber penghidupan utama mereka. Fenomena *land grabbing* atau perampasan tanah oleh korporasi melalui jalur legal-formal ini menunjukkan adanya distorsi dalam implementasi kebijakan pertanahan yang seharusnya melindungi kepentingan rakyat.¹¹⁷⁹ Oleh karena itu, diperlukan mekanisme perlindungan yang lebih kuat untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan administratif yang dapat merugikan hak-hak konstitusional warga negara atas tanah.

Urgensi penelitian terhadap permasalahan ini semakin meningkat mengingat dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan oleh sengketa sertipikat ganda tidak hanya bersifat individual tetapi juga sistemik dan dapat mengancam stabilitas sosial dalam masyarakat. Ketidakpastian hukum yang berkepanjangan akibat sengketa tanah dapat membuat lemahnya sistem perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap sistem perdagangan tanah dan pada akhirnya menghambat mobilitas ekonomi yang bergantung pada tanah sebagai jaminan atau modal usaha.¹¹⁸⁰ Dalam konteks pembangunan ekonomi nasional, kepastian hukum pertanahan menjadi salah satu indikator penting dalam penilaian iklim investasi

¹¹⁷⁹ Hakim, I., & Wibowo, L. R. (2014). *Hutan untuk Rakyat; Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan*. LKIS PELANGI AKSARA.

¹¹⁸⁰ Hamdaliah, H. (2016). Perlindungan Hukum Bagi Pihak Pembeli yang Beritikad Baik dalam Jual Beli Tanah. *Lambung Mangkurat Law Journal*, 1(2), Hlm 154.

suatu negara, sehingga penyelesaian masalah sertipikat ganda tidak hanya penting dari aspek keadilan tetapi juga dari aspek daya saing ekonomi.¹¹⁸¹

Oleh karena itu, perlindungan hukum yang dapat menyeimbangkan kepentingan pendaftar pertama dan pembeli beritikad baik dalam sengketa sertipikat ganda menjadi sangat mendesak untuk solusi yang komprehensif dan berkeadilan.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Konseptual

1) Pengertian Tanah dan Fungsi Sosialnya Menurut UUPA

Konsep tanah dalam perspektif hukum agraria Indonesia telah didefinisikan secara komprehensif dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang menjadi landasan fundamental bagi pengaturan hak-hak atas tanah di Indonesia. Pasal 4 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa "atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum." Konsep hak menguasai negara ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang memberikan otoritas kepada negara untuk melaksanakan:¹¹⁸²

- 1) Mengelola dan mengatur peruntukan, pemanfaatan, penyediaan serta pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;

¹¹⁸¹ Busroh, F. F. (2017). Konseptualisasi omnibus law dalam menyelesaikan permasalahan regulasi pertanahan. *Arena Hukum*, 10(2), 227-250.

¹¹⁸² Djangih, H., & Salle, S. (2017). Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Pandecta Research Law Journal*, 12(2), 165-172.

- 2) Menetapkan dan mengatur relasi hukum antara individu-individu dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3) Menetapkan dan mengatur relasi hukum antara individu-individu dengan tindakan-tindakan hukum yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Konsep ini tidak berarti bahwa negara memiliki tanah dalam pengertian kepemilikan perdata, melainkan negara berperan sebagai pengatur tertinggi yang memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi dan distribusi hak-hak atas tanah kepada warga negara dan badan hukum sesuai dengan prinsip keadilan sosial. Implementasi hak menguasai negara ini diwujudkan melalui berbagai kebijakan pertanahan, termasuk program landreform, redistribusi tanah, dan pengaturan tata ruang yang bertujuan untuk mewujudkan pemerataan akses terhadap tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.¹¹⁸³

Fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan dalam UUPA mencerminkan filosofi bahwa tanah bukan hanya komoditas ekonomi tetapi juga aset nasional yang harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial," yang berarti setiap penguasaan dan penggunaan tanah harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Konsep fungsi sosial ini mengandung makna bahwa hak-hak atas tanah tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh kewajiban untuk memperhatikan kepentingan bersama, mencegah eksploitasi berlebihan, dan memastikan bahwa pemanfaatan tanah berkontribusi pada pembangunan nasional yang berkelanjutan.

¹¹⁸³ Fajar, H. F., Syahputra, J., & Ningsih, M. P. N. A. (2022). Agrarian Reform Policy Strategy In Realizing The Welfare Of A Social Justice Community Based On The Constitution. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(9). Hlm 760-761.

Dalam praktiknya, fungsi sosial tanah diwujudkan melalui berbagai mekanisme seperti pembatasan luas maksimum kepemilikan tanah, kewajiban mengusahakan tanah secara produktif, dan kemungkinan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak. Implementasi fungsi sosial tanah ini menjadi tantangan tersendiri dalam praktik hukum agraria Indonesia, terutama dalam menyeimbangkan hak-hak individual pemegang hak atas tanah dengan kepentingan masyarakat luas, serta dalam mencegah terjadinya konsentrasi kepemilikan tanah yang dapat menimbulkan ketimpangan sosial dan ekonomi.

2) Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

Proses pendaftaran tanah wajib dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan pendaftaran tanah di Indonesia termuat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) yang menetapkan bahwa:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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 sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menetapkan dua kategori kegiatan dalam administrasi pertanahan, yaitu inisiasi pendaftaran bagi tanah yang belum pernah didaftarkan dan aktivitas maintenance terhadap data tanah yang sudah tercatat. Proses pendaftaran awal dapat dilakukan melalui dua mekanisme: pendekatan sistematis

yang dilakukan secara massal dan pendekatan sporadik yang bersifat individual. Ketentuan Pasal 32 ayat (2) dalam regulasi tersebut membuka peluang bagi siapa saja untuk mengajukan sanggahan atau challenge hukum terhadap status kepemilikan suatu tanah.¹¹⁸⁴ Hal ini yang menjadikan mengapa pendaftaran tanah, Indonesia menerapkan sistem publikasi negatif namun bukan sistem publikasi murni, sehingga asas kepastian hukum tetap menjadi tujuan akhir.

Oleh karena itu, dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa pendaftaran tanah adalah serangkaian aktivitas, yang diselenggarakan oleh Pemerintah secara berkelanjutan dan sistematis, meliputi pengumpulan informasi atau data spesifik tentang tanah-tanah spesifik yang berada di kawasan tertentu, pemrosesan, penyimpanan dan presentasinya untuk keperluan masyarakat, dalam upaya memberikan jaminan kepastian hukum pada sektor pertanahan, termasuk pengeluaran dokumen buktinya dan perawatannya.¹¹⁸⁵ Sertipikat hak atas tanah tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat namun hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.¹¹⁸⁶ Hal ini berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.¹¹⁸⁷

- **Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sengketa Agraria**

¹¹⁸⁴ *Ibid*

¹¹⁸⁵ Ramadhani, R. (2021). Pendaftaran tanah sebagai langkah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak atas tanah. *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi*, 2(1). Hlm 34-35.

¹¹⁸⁶ Adrian Sutedi. (2009). *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftaranannya*. Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 112-113.

¹¹⁸⁷ Arie S. Hutagalung. (2000). Penerapan Lembaga Rechtsverweking Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah, *Hukum Dan Pembangunan* No.4. Hlm. 328

Konsep yang dikemukakan oleh Harjono adalah bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, baik melalui penggunaan cara-cara hukum maupun dengan kemudian diubahnya kepentingan-kepentingan yang dilindungi itu menjadi hak-hak yang sah, yaitu perlindungan yang diberikan oleh undang-undang untuk membuktikan hal itu.¹¹⁸⁸ Teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon membedakan antara perlindungan hukum preventif yang bertujuan mencegah terjadinya sengketa dan perlindungan hukum represif yang bertujuan menyelesaikan sengketa yang telah terjadi, dimana keduanya harus diterapkan secara seimbang dalam konteks sengketa sertipikat ganda.¹¹⁸⁹ Perlindungan hukum preventif dapat diwujudkan melalui penguatan sistem administrasi pertanahan dan prosedur verifikasi yang lebih ketat, sementara perlindungan hukum represif dapat dilakukan melalui mekanisme ganti rugi atau kompensasi bagi pihak yang dirugikan.

Prinsip itikad baik dalam hukum perdata dan agraria merupakan fondasi moral dan yuridis yang mengatur hubungan hukum antara para pihak dalam transaksi dan penguasaan tanah, dimana konsep ini tidak hanya berfungsi sebagai standar etis tetapi juga sebagai instrumen hukum yang menentukan keabsahan suatu perbuatan hukum.¹¹⁹⁰ Dalam konteks perjanjian, pihak yang bersikap jujur atau beritikad baik seharusnya mendapatkan perlindungan, sementara pihak yang tidak jujur atau tidak beritikad baik seharusnya menghadapi konsekuensi dari ketidakjujurannya. Itikad baik merupakan elemen krusial dalam hukum, karena perilaku anggota masyarakat tidak

¹¹⁸⁸ *Ibid*

¹¹⁸⁹ Firmansyah, A. A. (2014). Pembaharuan Substansi Hukum Pengadaan Tanah Yang Berkeadilan. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 16(2), 329-346.

¹¹⁹⁰ Manery, B. D. (2018). Makna dan Fungsi Itikad Baik dalam Kontrak Kerja Konstruksi. *Sasi*, 23(2), 136-148.

selalu diatur oleh undang-undang, tetapi juga oleh kesepakatan antara pihak-pihak yang terlibat.¹¹⁹¹

Sementara dalam hukum agraria, prinsip itikad baik tercermin dalam Pasal 1963 KUHPerdata yang memberikan perlindungan kepada pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah tanpa mengetahui adanya cacat hukum pada transaksi sebelumnya, sehingga pembeli beritikad baik yang telah melakukan due diligence yang wajar berhak mendapatkan perlindungan hukum meskipun kemudian ditemukan masalah dalam riwayat kepemilikan tanah tersebut. Implementasi prinsip itikad baik dalam sengketa sertifikat ganda menjadi kompleks karena harus menyeimbangkan antara perlindungan terhadap pendaftar pertama yang memiliki hak berdasarkan pencatatan administratif dengan pembeli beritikad baik yang telah mengeluarkan biaya dan melakukan transaksi secara sah menurut prosedur yang berlaku.

Gustav Radbruch melalui teorinya tentang tiga nilai dasar hukum menegaskan bahwa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan harus diterapkan secara seimbang dalam setiap putusan hukum, dimana dalam konteks sengketa agraria, hakim harus mempertimbangkan tidak hanya aspek formal-prosedural tetapi juga dampak substantif dari putusannya terhadap kehidupan para pihak.¹¹⁹² Penerapan prinsip keadilan dalam sengketa sertifikat ganda memerlukan pertimbangan komprehensif terhadap faktor-faktor seperti urutan waktu pendaftaran, itikad baik para pihak, besarnya kerugian yang ditanggung, dan kontribusi masing-masing pihak terhadap terjadinya sengketa, sementara kepastian hukum menuntut adanya standar yang

¹¹⁹¹ Fauzie, P., Hasibuan, F. Y.,(2020). Buku Pra Kontraktual Dalam Hukum. Hlm 87.

¹¹⁹² Julyano, M., & Sulistyawan, A. Y. (2019). Pemahaman terhadap asas kepastian hukum melalui konstruksi penalaran positivisme hukum. *Crepido*, 1(1).

jas dan konsisten dalam menentukan pihak mana yang berhak mendapatkan perlindungan hukum yang lebih kuat.

Kajian Teori dan Studi Terdahulu

1. Teori Publikasi Negatif dan Implikasinya

Pada publikasi tanah yang menerapkan sistem publikasi negatif yakni negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena dalam sistem ini bukan pendaftaran melainkan keabsahan perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan beralihnya hak kepada pembeli. Artinya pendaftaran tidak mengakibatkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang mendaftarkan tanahnya dan menganut asas negatif mengandung makna bahwa belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat maupun buku tanah adalah pemilik yang mutlak.¹¹⁹³ Dengan kata lain, buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap.

Perspektif alternatif yang dikemukakan oleh Budiman Sudjatmika melalui diskursus akademiknya di media Kompas dalam polemiknya dengan Asriwati menggugat konsep reformasi agraria dengan argumentasi: "keliru menjadikan landreform sebagai pondasi reformasi agraria sebab dalam permasalahan pertanahan tidak ditemukan bukti pertentangan struktural antara pemilik lahan dengan buruh tani." Budiman mengajukan dua solusi strategis untuk mengatasi konflik agraria, yakni:¹¹⁹⁴

¹¹⁹³ Dimas, R. (2021). Publikasi Pendaftaran Tanah Di Negara Indonesia Ditinjau Dari Teori Kepastian Hukum. *Serina III*, 2(2).

¹¹⁹⁴ Fauzi, A. (2022). Reformasi Agraria Dalam Kerangka Otonomi Daerah. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 6(2), Hlm 228-229.

- a. Pemerintah memikul kewajiban menuntaskan sengketa pertanahan dan kepentingan petani dengan prinsip keadilan serta memulihkan tanah yang dirampas kepada pemilik yang legitimate;
- b. Pemerintah memiliki tanggung jawab menyediakan ruang partisipasi maksimal dan menjamin hak petani untuk berorganisasi sekaligus memberikan akses untuk terlibat dalam formulasi kebijakan negara.

Interpretasi pandangan Budiman ini menunjukkan korelasi yang signifikan dengan permasalahan sistem publikasi negatif sebagai akar penyebab sertipikat ganda dalam konteks administrasi pertanahan Indonesia. Sistem publikasi negatif yang dianut berdasarkan UUPA No. 5 Tahun 1960 tidak memberikan jaminan mutlak atas kebenaran data sertipikat, sehingga menciptakan ruang legal bagi terjadinya overlapping claims dan sertipikat ganda yang pada akhirnya bermuara pada konflik agraria sebagaimana dikritisi Budiman.

2. Analisis Putusan Pengadilan Terkait sertipikat Ganda

Mahkamah Agung Republik Indonesia telah menunjukkan evolusi progresif dalam memberikan perlindungan hukum kepada pembeli beritikad baik melalui serangkaian surat edaran yang menjadi dasar dalam yurisprudensi pertanahan Indonesia. Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang secara spesifik mengatur parameter-parameter pembeli beritikad baik yang layak mendapatkan proteksi hukum. Rumusan hukum kamar perdata dalam poin keempat dokumen tersebut menetapkan standar objektif untuk mengidentifikasi karakteristik pembeli yang dapat dikategorikan memiliki itikad baik dalam melaksanakan akuisisi tanah, sehingga memberikan kontribusi positif bagi seluruh komunitas pembeli tanah dan

secara khusus menjadi milestone penting dalam pengembangan regulasi pertanahan Indonesia.

Pendaftar pertama yang namanya tercantum dalam buku tanah dan sertifikat secara historis mendapatkan *presumption of ownership* berdasarkan sistem publikasi negatif, namun perlindungan ini tidak bersifat absolut karena masih terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk membuktikan kepemilikan yang lebih sah melalui mekanisme pengadilan. Sebaliknya, pembeli baru yang dapat membuktikan itikad baiknya berdasarkan kriteria SEMA 4/2016 memperoleh perlindungan yang semakin kuat, terutama jika telah melakukan *due diligence* yang memadai, memiliki dokumen-dokumen transaksi yang lengkap, dan tidak mengetahui adanya cacat hukum pada objek tanah yang dibeli.

Sebagai contoh dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 230 K/ Sip/1980 bahwasannya Hakim pertimbangan bahwa Penggugat dalam membeli objek sengketa beritikad baik karena sewaktu membelinya melalui Tergugat III sama sekali tidak mengetahui bahwa Surat Kuasa tersebut telah dicabut oleh Tergugat I dan dilakukan menurut cara sesuai peraturan perundangundangan, sehingga harus mendapatkan perlindungan hukum. Mahkamah Agung melalui berbagai putusannya cenderung menerapkan prinsip keseimbangan dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti kronologi kepemilikan, bukti penguasaan fisik, tingkat itikad baik para pihak, dan dampak sosial ekonomi dari putusan, sehingga tidak ada pihak yang secara otomatis memperoleh perlindungan superior tanpa mempertimbangkan konteks faktual dan yuridis masing-masing kasus.

Studi Literatur Relevan

a. Penelitian sebelumnya terkait konflik agraria akibat sertifikat ganda

Beberapa penelitian telah mengkaji perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa sertifikat

ganda, pembahasan yang mendalam mengenai perlindungan antara pendaftar pertama dan pembeli beritikad baik masih sangat terbatas. Sebagai gambaran, kajian berikut dijadikan sebagai acuan dalam memahami permasalahan yang melibatkan system publikasi negative dan kepastian hukum pertanahan di Indonesia. Hamdaliah Pada penelitiannya yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Pihak Pembeli yang Beritikad Baik dalam Jual Beli Tanah*, yang dimuat dalam *Lambung Mangkurat Law Journal*, membahas bahwa system hukum di Indonesia belum sepenuhnya memberikan perlindungan kepada pembeli yang telah beritikad baik. Diuraikan juga dalam penelitiannya bahwa pembeli yang telah melakukan transaksi secara sah dan tanpa mengetahui adanya cacat hukum pada objek jual beli masih menghadapi risiko kehilangan haknya akibat sistem administrasi pertanahan yang lemah. Penelitian ini menekankan pentingnya perbaikan sistem hukum agar menciptakan rasa aman dalam transaksi jual beli tanah.¹¹⁹⁵

b. Pandangan dari lembaga pembarun agraria terhadap tata kelola pertanahan

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) memiliki pandangan kritis terhadap tata kelola pertanahan di Indonesia.¹¹⁹⁶ Dalam berbagai laporan tahunannya, KPA secara konsisten menyampaikan bahwa akar konflik agraria yang terus terjadi adalah hasil dari tata kelola pertanahan yang belum berpihak kepada rakyat kecil, terutama petani dan masyarakat adat. Salah satu kritik utama KPA adalah bahwa negara cenderung memberikan prioritas terhadap kepentingan investasi dan korporasi, dibandingkan memenuhi hak atas tanah bagi rakyat. KPA menilai bahwa

¹¹⁹⁵ Hamdaliah, "Perlindungan Hukum Bagi Pihak Pembeli yang Beritikad Baik dalam Jual Beli Tanah," **Lambung Mangkurat Law Journal** 1, no. 2 (2016): 154.

¹¹⁹⁶ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), **Catatan Akhir Tahun KPA: Kondisi Konflik Agraria di Indonesia 2023**, (Jakarta: Sekretariat Nasional KPA, 2024), 12–14.

system publikasi negatif dalam pendaftaran tanah memperkuat ketidakpastian hukum dan berkontribusi besar terhadap maraknya sertipikat ganda. Lemahnya verifikasi, minimnya partisipasi masyarakat dalam proses pengukuran, dan penetapan batas tanah, serta tidak sinkronnya data antara pemerintah pusat dan daerah memperburuk situasi tersebut. Selain itu, KPA mencatat bahwa banyak sengketa agraria terjadi karena sertipikat diberikan di atas tanah yang sebelumnya sudah dikuasai atau dihuni masyarakat secara turun-temurun tanpa perlindungan legal.

Sebagai respons terhadap berbagai permasalahan tersebut, KPA mengusulkan reformasi tata kelola pertanahan berbasis reforma agraria sejati. KPA mendorong pelaksanaan reforma agraria yang sesungguhnya, dengan menekankan pentingnya pembagian tanah secara adil, pengakuan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat secara turun-temurun, serta partisipasi aktif warga dalam proses pengecekan dan validasi data pertanahan. Selain itu, KPA juga menegaskan perlunya pembaruan sistem tata kelola pertanahan agar lebih terbuka, dapat dipertanggungjawabkan, dan berpihak pada kepentingan rakyat, guna mencegah praktik perampasan tanah yang dilakukan lewat jalur hukum formal dan untuk memastikan adanya kepastian hukum yang adil bagi semua pihak.

METODE

1) Jenis Penelitian

Penulis menggunakan metode hukum yang bersifat normatif. Tipe penelitian ini dilakukan dengan meneliti bahan pustaka yang bersifat sekunder yang didukung dengan data primer yang berasal dari narasumber yang dipilih.¹¹⁹⁷ Adapun tipe penelitian ini penelitian hukum doktrinal, juga disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen.

¹¹⁹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. 3rd ed. (Jakarta: Universitas Indonesia, 2019). h. 52

Disebut penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan konsep hukum dan norma hukum.

2) Pendekatan yang Digunakan

Pada penelitian ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Historis (*Historical Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*). Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) melibatkan analisis komprehensif terhadap seluruh instrumen hukum yang ada hubungannya terhadap suatu isu atau persoalan hukum tertentu. Penelitian menggunakan metode perundang-undangan untuk menetapkan acuan hukum

Penelitian menggunakan metode perundang-undangan untuk menetapkan acuan hukum yang relevan dengan problematika sertipikat ganda, dimana analisis difokuskan pada tiga pilar normatif utama yang mengatur sistem pertanahan dan perlindungan hukum dalam transaksi tanah. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah dikaji untuk mengidentifikasi prosedur administratif pendaftaran tanah yang berpotensi menimbulkan sertipikat ganda dan KUHPerdara khususnya Pasal 1954 dan Pasal 1963. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) diterapkan melalui studi mendalam terhadap kasus konkret sertipikat Hak Milik No. 325/Jatimulya yang menjadi representasi kompleksitas sengketa sertipikat ganda di Indonesia. Kasus ini dipilih karena menggambarkan secara komprehensif dinamika konflik kepentingan antara pendaftar pertama dengan pembeli beritikad baik dalam konteks sistem publikasi negatif.

3) Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data

Bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan melalui proses pencarian (*searching*) dan kajian dokumentasi yang

dilakukan di berbagai sumber seperti toko buku, perpustakaan, portal internet, serta institusi-institusi lain yang menyimpan dan menerbitkan arsip dokumen yang relevan dengan permasalahan penelitian.¹¹⁹⁸ Dalam mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder, peneliti menggunakan teknik studi dokumen (*documentary study*) yang dioperasionalkan melalui sistem kartu (*card system*), kemudian dilakukan inventarisasi dan pengelompokan (klasifikasi) berdasarkan masing-masing rumusan masalah yang telah ditetapkan.¹¹⁹⁹

Proses analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan memanfaatkan data non-numerik yang memberikan penggambaran deskriptif melalui narasi verbal atas temuan penelitian, sehingga lebih memprioritaskan kualitas daripada kuantitas data. Analisis kualitatif ini bertujuan untuk membangun argumentasi akademis atas hasil penelitian yang telah dilakukan.¹²⁰⁰ Konstruksi argumentasi oleh peneliti dimaksudkan untuk memberikan evaluasi preskriptif mengenai kebenaran atau kesalahan serta rekomendasi normatif tentang apa yang seharusnya berlaku menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum yang ditemukan dalam penelitian.

PEMBAHASAN

Sistem Publikasi Negatif dan Terjadinya Sertipikat Ganda

Sistem publikasi negatif merupakan sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 dan diatur

¹¹⁹⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*. (Mataram: Mataram University Press, 2020). h. 64.

¹¹⁹⁹ *Ibid* h. 65.

¹²⁰⁰ *Ibid*

lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah, yang pada dasarnya tidak memberikan jaminan mutlak atas kebenaran data yang tercantum dalam sertipikat tanah. Karakteristik fundamental dari sistem ini adalah bahwa sertipikat hanya berfungsi sebagai alat bukti yang kuat namun tidak mutlak, sehingga data yang tercatat dalam buku tanah dan sertipikat dapat dibantah oleh pihak lain yang memiliki bukti kepemilikan yang lebih kuat.¹²⁰¹

Berbeda dengan sistem publikasi positif yang memberikan jaminan penuh terhadap keakuratan data pendaftaran maka sistem publikasi negatif memungkinkan adanya gugatan terhadap kebenaran informasi yang tertera dalam sertipikat melalui mekanisme peradilan. Konsekuensi hukum dari penerapan sistem ini adalah terciptanya ruang bagi terjadinya sengketa kepemilikan tanah, termasuk kemungkinan munculnya sertipikat ganda atas satu bidang tanah yang sama. Fleksibilitas sistem publikasi negatif yang memberikan kesempatan untuk membuktikan hak kepemilikan yang sebenarnya melalui pengadilan, di satu sisi memberikan perlindungan terhadap hak-hak yang sesungguhnya, namun di sisi lain menciptakan ketidakpastian hukum yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan yang tidak sah.

Terjadinya sertipikat ganda dalam sistem publikasi negatif disebabkan oleh berbagai faktor sistemik yang saling berkaitan, dimana kelalaian administratif menjadi penyebab utama akibat lemahnya mekanisme verifikasi dan validasi data di lapangan oleh instansi pertanahan sebelum menerbitkan sertipikat baru. Manipulasi dokumen oleh oknum yang tidak bertanggung jawab melalui pemalsuan dokumen pelepasan hak, penghilangan catatan historis

¹²⁰¹ Ngongoloy, M. G. V. (2022). Kekuatan Hukum sertipikat Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021. *Lex Privatum*, 10(5).

tanah, atau penggunaan identitas palsu dalam proses pendaftaran semakin memperburuk situasi dan membuka peluang terbitnya sertifikat yang tidak sah.¹²⁰²

Praktik kolusi antara oknum Badan Pertanahan Nasional atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan pihak-pihak tertentu untuk menerbitkan sertifikat secara ilegal tanpa melalui prosedur yang semestinya juga menjadi faktor signifikan dalam munculnya sertifikat ganda.¹²⁰³ Tumpang tindih data dan kurangnya koordinasi antar instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, menyebabkan satu objek tanah dapat terdaftar lebih dari sekali dalam sistem yang berbeda tanpa adanya mekanisme *cross-check* yang efektif. Kelemahan dalam sistem informasi pertanahan yang belum terintegrasi secara nasional juga memungkinkan terjadinya duplikasi pendaftaran tanah yang sama di wilayah administrasi yang berbeda atau bahkan dalam satu wilayah administrasi yang sama.

Dampak dari penerapan sistem publikasi negatif terhadap kepastian hukum pertanahan di Indonesia sangat signifikan, terutama dalam menciptakan ketidakpastian hukum yang berkelanjutan karena status kepemilikan tanah dapat selalu digugat oleh pihak lain yang mengklaim memiliki hak yang lebih kuat. Situasi ini meningkatkan potensi sengketa agraria dan konflik horizontal antarpihak yang tidak hanya merugikan individu tetapi juga mengganggu stabilitas sosial dan ekonomi masyarakat, khususnya dalam transaksi jual beli tanah yang memerlukan kepastian hukum yang tinggi.

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem pendaftaran tanah nasional semakin menguat ketika mereka menyadari bahwa kepemilikan sertifikat tidak menjamin perlindungan hukum yang mutlak. Sehingga, kompleksitas penyelesaian sengketa yang timbul akibat sertifikat ganda

¹²⁰² Permadi, I. P. (2023). Potensi Sengketa Hak Atas Tanah Di Indonesia. *Justisi*, 9(2), 208-210.

¹²⁰³ *Ibid*

juga membebani sistem peradilan dan menimbulkan biaya sosial yang tinggi, baik dari segi waktu, tenaga, maupun biaya finansial yang harus ditanggung oleh para pihak yang bersengketa. Bahkan pada lemahnya sistem publikasi negatif dalam memberikan kepastian hukum pada akhirnya menghambat pembangunan ekonomi nasional karena investor dan pelaku usaha memerlukan jaminan kepastian hukum yang kuat dalam melakukan investasi yang melibatkan tanah sebagai aset atau jaminan.¹²⁰⁴

Landasan Hukum Perlindungan bagi Pendaftar Pertama dan Pembeli Beritikad Baik

Konstruksi hukum perlindungan dalam sengketa sertipikat ganda dibangun di atas fondasi normatif yang kompleks dan multidimensional, dimana sistem hukum Indonesia mengakui eksistensi dua kategori subjek hukum yang sama-sama memiliki legitimasi untuk mendapatkan proteksi legal, yakni pendaftar pertama yang telah tercatat secara administratif dan pembeli beritikad baik yang memperoleh hak melalui transaksi yang sah menurut prosedur hukum yang berlaku. Dualisme perlindungan hukum ini mencerminkan kompleksitas sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia, dimana negara tidak memberikan jaminan mutlak atas kebenaran data yang tercantum dalam sertipikat namun tetap mengakui kekuatan pembuktian sertipikat sebagai alat bukti yang sah dalam sistem peradilan.

Kerangka perlindungan hukum ini diatur secara hierarkis mulai dari konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, hingga yurisprudensi pengadilan yang telah membentuk precedent dalam penanganan kasus-kasus serupa. Implementasi perlindungan hukum ini memerlukan keseimbangan yang delicate antara memberikan security

¹²⁰⁴ Hamid, M. R., Junus, N., & Mandjo, J. T. (2025). Implikasi Sengketa Jual Beli Tanah Hasil Penjualan Pihak Ketiga Di Kecamatan Sipatana Kota Gorontalo. *Jurnal Polahi*, 3(2), 18-33.

kepada pemegang hak yang terdaftar pertama dengan melindungi kepentingan legitimate pembeli yang telah melakukan transaksi dengan itikad baik dan mengandalkan sistem administrasi pertanahan yang disediakan oleh negara.

1. Perlindungan bagi Pendaftar Pertama

Pendaftar pertama sebagai pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah dan sertipikat tanah memperoleh perlindungan hukum yang bersumber dari sistem pendaftaran tanah yang telah diatur secara komprehensif dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 secara tegas menyatakan bahwa "pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat," yang memberikan landasan yuridis bagi kekuatan pembuktian sertipikat sebagai evidence yang memiliki nilai probatif tinggi dalam sistem peradilan Indonesia. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 48 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan pembaruan dari Pasal 34 PP No. 24 Tahun 1997 yang menegaskan bahwa "pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah," sehingga menciptakan pendaftaran tanahnya bagi pihak yang namanya tercatat dalam register tanah.

Sebagaimana dalam yurisprudensi yang konsisten dalam menangani sengketa sertipikat ganda dengan menerapkan prinsip prioritas temporal (*prior tempore potior jure*) yang menegaskan bahwa sertipikat yang diterbitkan lebih dahulu memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dibandingkan sertipikat yang terbit kemudian atas objek tanah yang sama. Prinsip fundamental ini pertama kali diartikulasikan secara tegas dalam Putusan Mahkamah Agung No. 976 K/Pdt/2015 dalam perkara Liem Teddy vs Kodam III/Siliwangi TNI Angkatan Darat tanggal 27 November 2015, dimana

Mahkamah Agung menyatakan bahwa "dalam menilai keabsahan salah satu dari 2 (dua) bukti hak yang bersifat otentik maka berlaku kaedah bahwa sertipikat hak yang terbit lebih awal adalah yang sah dan berkekuatan hukum."

Konsistensi penerapan prinsip ini ditegaskan kembali melalui serangkaian putusan MA yang subsequent, termasuk Putusan No. 290 K/Pdt/2016 dalam perkara Lisnawati vs Ivo La Bara, dkk. tanggal 17 Mei 2016, dan Putusan No. 143 PK/Pdt/2016 dalam perkara Nyonya Rochadini, dkk. vs Pintardjo Soeltan Sepoetro dan Nyonya Janda Mumahhaimawati tanggal 19 Mei 2016, yang menegaskan bahwa "jika timbul sertipikat hak ganda maka bukti hak yang paling kuat adalah sertipikat hak yang terbit lebih dahulu" Namun demikian, perlindungan hukum bagi pendaftar pertama ini bersifat relatif dan tidak absolut karena karakteristik sistem publikasi negatif yang memungkinkan pihak lain untuk membuktikan kepemilikan yang lebih sah melalui mekanisme gugatan di pengadilan, sehingga pendaftar pertama tetap harus siap menghadapi kemungkinan challenge terhadap kepemilikannya.

2. Perlindungan bagi Pembeli Beritikad Baik

Pembeli beritikad baik dalam sistem hukum Indonesia mendapatkan perlindungan hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip fundamental hukum perdata yang telah terinternalisasi dalam sistem hukum agraria, dimana konsep itikad baik (*good faith*) menjadi bagian penting dalam menentukan legitimasi perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada pembeli yang memperoleh tanah melalui transaksi yang dilakukan tanpa mengetahui adanya cacat hukum pada objek yang diperjualbelikan.¹²⁰⁵

Dalam Pasal 1954 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menetapkan fondasi normatif dengan menyatakan bahwa

¹²⁰⁵ Zaid, Y. M., Ismail, I., & Iryani, D. (2023). Konsep Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Perjanjian Jual Beli Tanah Menurut Sistem Hukum Indonesia. *Rio Law Jurnal*, 4(2).

"barang siapa dengan itikad baik telah mulai berkuasa atas suatu kebendaan, ia mendapat perlindungan hukum terhadap tuntutan pemilikan," yang secara implisit memberikan jaminan perlindungan kepada pembeli yang tidak mengetahui adanya cacat hukum dalam perjanjian jual beli tanah yang dilakukannya. Prinsip perlindungan ini diperkuat oleh Pasal 1963 KUHPerdata yang secara eksplisit menyatakan bahwa "barang siapa memperoleh sesuatu dengan itikad baik dari orang yang tidak berhak memindahkannya, tidak dapat dituntut untuk menyerahkannya," sehingga pembeli beritikad baik berhak mempertahankan haknya meskipun kemudian ditemukan adanya cacat dalam riwayat kepemilikan tanah tersebut.¹²⁰⁶

Yurisprudensi Mahkamah Agung melalui berbagai putusannya, termasuk yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2012 dan SEMA No. 4 Tahun 2016, telah secara konsisten memberikan perlindungan kepada pembeli beritikad baik, terutama ketika pembeli tersebut telah memiliki sertifikat yang diterbitkan oleh instansi berwenang dan melakukan penguasaan fisik tanah secara nyata. Implementasi perlindungan ini mensyaratkan adanya pembuktian bahwa pembeli telah melakukan *due diligence* yang masuk akal, tidak mengetahui adanya sengketa atau cacat hukum pada objek tanah, dan telah melakukan transaksi sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.¹²⁰⁷ Sehingga, perlindungan hukum yang diberikan bersifat kondisional dan bergantung pada fakta-fakta yang dapat dibuktikan dalam persidangan.

3. Dilema Perlindungan Hukum dalam Konteks Sertifikat Ganda

Fenomena sertifikat ganda menciptakan dilema yuridis yang kompleks dalam sistem hukum agraria Indonesia, dimana terjadi *collision of rights* antara melindungi pendaftar

¹²⁰⁶ *Ibid*

¹²⁰⁷ *Ibid*

pertama yang memiliki legitimasi administratif berdasarkan pencatatan dalam register tanah dengan melindungi pembeli beritikad baik yang telah mengeluarkan investasi finansial dan emotional serta mengandalkan kepercayaan terhadap sistem administrasi pertanahan yang disediakan negara.

Teori perlindungan hukum yang dikembangkan oleh Philipus M. Hadjon memberikan framework konseptual untuk menyelesaikan dilema ini melalui perbedaan antara perlindungan hukum preventif yang bertujuan mencegah terjadinya sengketa dan perlindungan hukum represif yang bertujuan menyelesaikan sengketa yang telah terjadi.¹²⁰⁸ Dimana dalam konteks sertifikat ganda, perlindungan preventif harus lebih ditekankan melalui reformasi sistem administrasi pertanahan untuk mencegah penerbitan sertifikat ganda, sedangkan perlindungan represif diterapkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa yang adil dan proporsional.

Penyelesaian hal ini memerlukan pendekatan yang holistik dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti tingkat itikad baik para pihak, kronologi kepemilikan, bukti penguasaan fisik, besarnya kerugian yang ditanggung masing-masing pihak, dan dampak sosial ekonomi dari putusan, sehingga dapat dicapai solusi yang optimal yang tidak merugikan salah satu pihak secara excessive dan tetap menjaga integritas sistem hukum agraria secara keseluruhan.

Penyelesaian Sengketa sertifikat Ganda yang Berkeadilan dan Sesuai Prinsip Kepastian Hukum

¹²⁰⁸ Bediona, K., Herliansyah, M. R. F., Nurjaman, R. H., & Syarifuddin, D. (2024). Analisis Teori Perlindungan Hukum Menurut Philipus M Hadjon Dalam Kaitannya Dengan Pemberian Hukuman Kebiri Terhadap Pelaku Kejahatan Seksual. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2(01).

Penyelesaian sengketa sertipikat ganda dalam sistem hukum agraria Indonesia memerlukan pendekatan yang komprehensif dan multi-dimensional yang tidak hanya berfokus pada aspek yuridis formal tetapi juga mempertimbangkan dimensi keadilan substantif, efisiensi ekonomi, dan stabilitas sosial untuk menciptakan solusi yang sustainable dan dapat diterima oleh semua stakeholder yang terlibat.

Paradigma penyelesaian sengketa ini harus dibangun di atas fondasi prinsip kepastian hukum sebagaimana dikemukakan dalam teori Gustav Radbruch yang menekankan keseimbangan antara keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmässigkeit*), dimana ketiga nilai dasar hukum tersebut harus diterapkan secara proporsional untuk menghasilkan putusan yang tidak hanya legal tetapi juga legitimate dalam pandangan masyarakat.¹²⁰⁹ Keadilan sebagian besar hanya dapat diusahakan oleh negara karena kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil negara mempunyai dampak paling besar terhadap perkembangan struktur-struktur yang relevan bagi proses-proses politik, ekonomis, sosial, budaya dan ideologis.¹²¹⁰

Kerangka penyelesaian sengketa ini mengadopsi dikotomi antara upaya preventif yang bertujuan mencegah terjadinya sertipikat ganda di masa depan dan upaya represif yang difokuskan pada penyelesaian kasus-kasus sertipikat ganda yang telah terjadi, dimana kedua pendekatan tersebut harus diintegrasikan secara sinergis untuk menciptakan sistem pertanahan yang robust dan

¹²⁰⁹ Sagama, S. (2016). Analisis konsep keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam pengelolaan lingkungan. *Mazahib*, 20-41.

¹²¹⁰ Ramli, Asmarani. 2012. "Telaah Atas Reforma Agraria Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Dalam Tataran Teori Kebenaran." *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa* 20(1):50.

resilient terhadap berbagai tantangan administratif dan yuridis. Implementasi pendekatan holistik ini memerlukan reformasi struktural dalam sistem administrasi pertanahan, penguatan kapasitas institusional, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, serta pengembangan mekanisme *alternative dispute resolution* yang dapat memberikan solusi yang lebih cepat, murah, dan adil dibandingkan dengan litigasi konvensional. Seluruh rangkaian penyelesaian sengketa ini harus konsisten dengan prinsip-prinsip konstitusional sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1) yang menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pada penyelesaian ini dapat dilakukan dengan upaya preventif dalam mencegah terjadinya sertipikat ganda merupakan strategi yang paling efektif dan efisien karena berfokus pada eliminasi akar permasalahan sebelum berkembang menjadi sengketa yang merugikan berbagai pihak, dimana pendekatan ini sejalan dengan filosofi perlindungan hukum preventif yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yang menekankan pentingnya mencegah terjadinya pelanggaran hukum dibandingkan dengan menyelesaikan akibat dari pelanggaran tersebut.¹²¹¹ Kerangka preventif ini dibangun di atas tiga pilar utama yang saling berkesinambungan antara lain:

- a. Reformasi administrasi pertanahan untuk memperkuat sistem internal BPN;
- b. Digitalisasi sistem informasi pertanahan untuk memanfaatkan kemajuan teknologi dalam meningkatkan akurasi dan transparansi;
- c. Koordinasi lintas instansi untuk memastikan sinkronisasi data dan kebijakan antar berbagai stakeholder pemerintah yang terlibat dalam administrasi pertanahan.

¹²¹¹ Bediona, et.al. *Op.cit*

Reformasi administrasi pertanahan merupakan *conditio sine qua non* dalam upaya preventif mencegah sertifikat ganda, dimana reformasi ini harus mencakup penguatan mekanisme verifikasi dan validasi data sebelum menerbitkan sertifikat melalui implementasi pengecekan berkali yang melibatkan pengecekan data historis, survey lapangan yang komprehensif, dan *cross-referencing* dengan database instansi terkait untuk memastikan tidak ada tumpang tindih atau inkonsistensi data.

Transparansi informasi tanah untuk masyarakat umum melalui portal elektronik juga dapat diberikan untuk akses publik merupakan komponen essential dari digitalisasi ini, dimana masyarakat dapat melakukan pengecekan mandiri terhadap status tanah sebelum melakukan transaksi, sehingga mengurangi risiko menjadi korban fraud atau pembelian tanah bermasalah. Pengembangan sistem informasi pertanahan digital ini harus mengacu pada standar internasional seperti ISO 19152 tentang Land Administration Domain Model dan diselaraskan dengan kebijakan nasional tentang transformasi digital sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Mekanisme ganti rugi merupakan instrumen essential dalam penyelesaian sengketa sertifikat ganda yang berkeadilan, dimana ketika salah satu pihak dirugikan akibat kelalaian administratif atau maladministrasi dalam penerbitan sertifikat, pemerintah memiliki kewajiban moral dan yuridis untuk memberikan kompensasi atau ganti rugi yang adequate dan proportionate dengan kerugian yang diderita. Prinsip tanggung jawab negara (*state responsibility*) sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 yang menetapkan bahwa "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah".

Kerangka legal untuk mekanisme ganti rugi ini dapat merujuk pada UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan

Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang mengatur mekanisme ganti rugi dalam konteks pengadaan tanah sebagaimana UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur tanggung jawab pejabat pemerintah atas kerugian yang ditimbulkan oleh keputusan administrasi, dan various international best practices dalam *compensation for administrative errors in land administration systems*.¹²¹²

SIMPULAN

Adanya kompleksitas permasalahan sertifikat ganda dalam sistem hukum agraria Indonesia yang bersumber dari kelemahan struktural sistem publikasi negatif yang dianut berdasarkan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan PP No. 18 Tahun 2021. Sistem publikasi negatif yang tidak memberikan jaminan mutlak atas keabsahan data yang tercantum dalam sertifikat menciptakan celah legal yang memungkinkan terjadinya penerbitan sertifikat ganda atas satu bidang tanah yang sama, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik berkepanjangan antara para pihak yang merasa berhak atas tanah tersebut.

Hal ini diperparah oleh lemahnya sistem administrasi pertanahan, minimnya koordinasi antar instansi, dan tidak adanya mekanisme verifikasi yang robust dalam proses penerbitan sertifikat, sehingga memungkinkan terjadinya manipulasi data, kelalaian administratif, dan penyalahgunaan kewenangan oleh oknum pejabat. Analisis terhadap perlindungan hukum menunjukkan adanya ketidakseimbangan yang sering terjadi antara pendaftar pertama yang memiliki legitimasi berdasarkan pencatatan administratif dengan pembeli beritikad baik yang telah melakukan transaksi secara sah, dimana perlindungan

¹²¹² Steudler, D., Rajabifard, A., & Williamson, I. P. (2004). Evaluation of land administration systems. *Land use policy*, 21(4), 371-380.

hukum yang diberikan sangat bergantung pada kondisi faktual masing-masing kasus dan subjektivitas pertimbangan hakim dalam menilai bukti-bukti yang diajukan.

DAFTAR PUSTAKA

Adrian Sutedi. (2009). *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.

Anindhita, A. B., Patittingi, F., & Al Rossi, C. (2021). Perbandingan Sistem Publikasi Positif dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum. *Amanna Gappa*, 106-113.

Arianto, T., Nugroho, T., Wahyono, E. B., Yahman, Y., Utami, W., Sarjita, S., et al. (2015). *Problem Agraria, Sistem Masyarakat Adat, Dan Body Of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*.

Atikah, N. (2022). Kedudukan Surat Keterangan Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia. *Notary Law Journal*, 1(3), 265.

Bediona, K., Herliansyah, M. R. F., Nurjaman, R. H., & Syarifuddin, D. (2024). Analisis Teori Perlindungan Hukum Menurut Philipus M Hadjon Dalam Kaitannya Dengan Pemberian Hukuman Kebiri Terhadap Pelaku Kejahatan Seksual. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2(01).

Busroh, F. F. (2017). Konseptualisasi omnibus law dalam menyelesaikan permasalahan regulasi pertanahan. *Arena Hukum*, 10(2), 227-250.

Dimas, R. (2021). *Publikasi Pendaftaran Tanah Di Negara Indonesia Ditinjau Dari Teori Kepastian Hukum*. Serina III, 2(2).

Djanggih, H., & Salle, S. (2017). Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Pandecta Research Law Journal*, 12(2), 165-172.

Fajar, H. F., Syahputra, J., & Ningsih, M. P. N. A. (2022). Agrarian Reform Policy Strategy In Realizing The Welfare Of A Social Justice Community Based On The Constitution. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(9), 760-761.

Fauzi, A. (2022). Reformasi Agraria Dalam Kerangka Otonomi Daerah. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 6(2), 228-229.

Fauzie, P., Hasibuan, F. Y. (2020). *Buku Pra Kontraktual Dalam Hukum*.

Firmansyah, A. A. (2014). Pembaharuan Substansi Hukum Pengadaan Tanah Yang Berkeadilan. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 16(2), 329-346.

Hakim, I., & Wibowo, L. R. (2014). Hutan untuk Rakyat; Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Jalan Terjal Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan. *LKIS PELANGI AKSARA*.

Hamdaliah, H. (2016). Perlindungan Hukum Bagi Pihak Pembeli yang Beritikad Baik dalam Jual Beli Tanah. *Lambung Mangkurat Law Journal*, 1(2), 154.

Hamid, M. R., Junus, N., & Mandjo, J. T. (2025). Implikasi Sengketa Jual Beli Tanah Hasil Penjualan Pihak Ketiga Di Kecamatan Sipatana Kota Gorontalo. *Jurnal Polahi*, 3(2), 18-33.

Hutagalung, Arie S. (2000). Penerapan Lembaga *Rechtsverweking* Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah. *Hukum Dan Pembangunan*, (4), 328.

Julyano, M., & Sulistyawan, A. Y. (2019). Pemahaman terhadap asas kepastian hukum melalui konstruksi penalaran positivisme hukum. *Crepido*, 1(1).

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), *Catatan Akhir Tahun KPA: Kondisi Konflik Agraria di Indonesia 2023*, (Jakarta: Sekretariat Nasional KPA, 2024), 12–14.

Manery, B. D. (2018). Makna dan Fungsi Itikad Baik dalam Kontrak Kerja Konstruksi. *Sasi*, 23(2), 136-148.

Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.

Ngongoloy, M. G. V. (2022). Kekuatan Hukum sertipikat Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021. *Lex Privatum*, 10(5).

Permadi, I. P. (2023). Potensi Sengketa Hak Atas Tanah Di Indonesia. *Justisi*, 9(2), 208-210.

Rachman Sutanto. (2000). *Dasar-Dasar Ilmu Tanah, Konsep Dan Kenyataan*. Bandung: Kanisius.

Ramadhani, R. (2021). Pendaftaran tanah sebagai langkah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak atas tanah. *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi*, 2(1), 34-35.

Ramli, Asmarani. 2012. "Telaah Atas Reforma Agraria Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Dalam Tataran Teori Kebenaran." *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa* 20(1):50.

Sagama, S. (2016). Analisis konsep keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam pengelolaan lingkungan. *Mazahib*, 20-41.

Steudler, D., Rajabifard, A., & Williamson, I. P. (2004). Evaluation of land administration systems. *Land use policy*, 21(4), 371-380.

Soerjono Soekanto. (2019). *Pengantar Penelitian Hukum*. 3rd ed. Jakarta: Universitas Indonesia.

Zaid, Y. M., Ismail, I., & Iryani, D. (2023). Konsep Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Perjanjian Jual Beli Tanah Menurut Sistem Hukum Indonesia. *Rio Law Jurnal*, 4(2).