

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMBELI BERTIKAD BAIK TERHADAP KEPEMILIKAN SERTIFIKAT TANAH GANDA

Warni Purba

Program Studi S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang
Correspondensi author email: warnip37@gmail.com

Asep Rachman Saputra

Program Studi S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

Elang Pratama Efendi

Program Studi S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

Agus Septima Ridwan

Program Studi S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

Abstract

This study aims to analyze the legal gap in Article 19 of Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian Principles that triggers overlapping land certificate disputes, while also evaluating the legal protection afforded to good faith buyers under Indonesian positive law. The central problem is that buyers who have transacted lawfully nevertheless lose legal certainty when their certificate turns out to overlap with another party's certificate due to weak administrative validation. This research employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches through a literature study of primary and secondary legal materials. The findings reveal that the negative publication system with positive tendencies positions the certificate merely as strong evidence rather than absolute proof, thus remaining vulnerable to lawsuits and cancellation through material proof. Legal protection for good faith buyers under positive law remains partial because the state has not provided an automatic restoration or compensation mechanism, leaving honest buyers burdened with the obligation to independently file an unlawful act claim to recover their losses.

Keywords: *Legal Protection, Good Faith Buyer, Overlapping Certificate, Negative Publication, Legal Certainty.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis celah hukum Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang memicu sengketa sertifikat tanah ganda sekaligus mengevaluasi perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik dalam hukum positif Indonesia. Permasalahan utama yaitu pembeli yang telah bertransaksi secara sah justru kehilangan jaminan kepastian hukum ketika sertifikat yang dipegangnya ternyata tumpang tindih dengan sertifikat pihak lain akibat kelemahan validasi administrasi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem publikasi negatif bertendensi positif menempatkan sertifikat hanya sebagai alat bukti kuat dan bukan bukti mutlak sehingga selalu rentan digugat dan dibatalkan melalui pembuktian materiil. Perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik dalam instrumen hukum positif masih bersifat parsial karena negara belum menyediakan mekanisme pemulihan hak atau

ganti rugi otomatis, sehingga pembeli jujur dibebani kewajiban menempuh gugatan perbuatan melawan hukum secara mandiri untuk menuntut kerugiannya.

Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Pembeli Beritikad Baik, Sertifikat Ganda, Publikasi Negatif, Kepastian Hukum.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan anugerah yang menempati kedudukan sentral dalam kehidupan manusia, baik sebagai sumber penghidupan, aset ekonomi, maupun ruang sosial yang melekat pada martabat pemilikinya. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ketentuan ini menempatkan negara bukan sebagai pemilik, melainkan sebagai pemegang kuasa yang memikul kewajiban untuk menjamin kepastian hukum atas kepemilikan setiap bidang tanah.¹ Atas dasar itulah negara menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai sarana untuk melahirkan kepastian hukum, yaitu kepastian mengenai siapa pemegang hak, di mana letak tanahnya, dan seberapa luas batas-batasnya.

Secara *das sollen*, Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lazim disebut UUPA menentukan, "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah." Selanjutnya Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menegaskan bahwa kegiatan pendaftaran tersebut diakhiri dengan "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat." Dengan demikian, sertifikat yang lahir dari proses pendaftaran tanah idealnya menjadi tameng yang melindungi hak pembeli maupun pemilik tanah yang sah dari gangguan pihak lain. Cita hukum inilah yang menjadi janji negara kepada setiap orang yang menundukkan transaksinya pada prosedur resmi.

Akan tetapi, secara *das sein*, praktik hukum pertanahan menyimpan kenyataan yang berseberangan dengan cita ideal tersebut. Kejadian di mana dokumen kepemilikan tanah ternyata ganda atau saling klaim dengan kepunyaan orang lain pada lokasi yang sama, cukup sering dialami oleh konsumen jujur yang padahal sudah bertransaksi lewat jalur yang sah. Munculnya dokumen ganda ini diartikan sebagai situasi di mana satu lokasi lahan mempunyai beberapa bukti kepemilikan sah yang dikeluarkan oleh lembaga negara.² Masalah ini bukanlah perkara aneh, melainkan hambatan berat pada tata kelola tata ruang yang memicu ketidakjelasan hukum, perseteruan antarwarga, serta merosotnya keyakinan publik pada tata cara pencatatan lahan.³ Dampak negatif yang dirasakan pun berlipat ganda, mulai dari kehilangan aset secara fisik hingga hilangnya ketenangan batin atas kepemilikan properti yang telah ditebus.

¹ Darwis Anatami, "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda atas Sebidang Tanah," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 12, no. 1 (2017): 1.

² Risma Retianti Padhilla dan Asmarani Ramli, "Perlindungan Hukum antara Pendaftar Pertama dengan Pembeli Beritikad Baik pada Aspek Kepastian Hukum dalam Sengketa Sertipikat Ganda," *Bookchapter Hukum dan Lingkungan* 1 (2025): 1541.

³ Siti Maryam Nasir, "Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sertifikat Tanah Ganda di Kabupaten Gorontalo," *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah* 1, no. 11 (2024): 1106.

Banyak hal yang melatarbelakangi munculnya dokumen ganda ini. Gabungan antara kesengajaan, kekhilafan, hingga kelalaian urusan berkas menjadi pemicunya, di mana situasi ini sering kali diperparah oleh ketidakdisiplinan serta kelengahan petugas agraria sewaktu menyelesaikan pekerjaan mereka.⁴ Kekeliruan saat mengukur lahan, pemalsuan berkas, serta hak atas lahan yang saling bertumpuk menjadi faktor lapangan yang ikut memunculkan kecacatan berkas tersebut.⁵ Kondisi dirasa kian rumit sewaktu lahan dengan status adat kuno yang riwayat kepunyaannya minim serta belum terdata di kantor agraria dimanfaatkan oleh para pelaku kriminal untuk dikuasai lewat cara yang dikemas legal melalui manipulasi saat pendaftaran awal, untuk kemudian dipindahtanggankan kepada konsumen jujur yang sama sekali buta akan situasi aslinya.⁶

Di balik realita itu, terdapat kelemahan aturan yang lahir dari corak metode yang dipilih negara ini. Sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif dipeluk oleh Indonesia, sebuah metode di mana validitas data di dalam dokumen tidak dijamin secara mutlak oleh negara.⁷ Akibat hukumnya, kedudukan dokumen tersebut tidak bersifat final dan kapan saja bisa digugat, sehingga jaminan perlindungan bagi konsumen menjadi tidak jelas. Sepanjang belum ada sanggahan yang sah, rincian dalam buku lahan serta dokumen memang wajib dianggap valid, akan tetapi celah pengujian fakta di meja hijau tidak pernah dikunci rapat-rapat.⁸ Kontradiksi inilah yang mesti ditanggung konsumen, yakni digenggamnya selembar surat yang katanya kokoh, namun di waktu bersamaan justru ringkih saat dihantam tuntutan hukum dari orang lain.

Celah kedua terletak pada kekosongan pengaturan pemulihan hak. UUPA maupun peraturan pelaksanaannya tidak memuat klausul khusus yang memberikan pemulihan hak atau ganti rugi secara otomatis dari negara kepada pembeli beritikad baik ketika sertifikat yang diterbitkannya dinyatakan cacat hukum akibat status ganda. Akibatnya, pembeli jujur yang dirugikan justru dibebani kewajiban hukum baru, yaitu mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum secara mandiri untuk menuntut ganti rugi kepada penjual atau instansi terkait.⁹ Beban ini terasa janggal karena kerugian tersebut lahir dari produk hukum negara, tetapi pemulihannya justru dibebankan kepada korban. Ketidakseimbangan inilah yang menempatkan pembeli beritikad baik pada posisi yang rentan secara struktural.

Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya kajian mendalam mengenai bagaimana celah hukum pada Pasal 19 UUPA berimplikasi pada timbulnya sengketa, sekaligus mengevaluasi efektivitas perlindungan hukum yang ditawarkan instrumen hukum positif saat ini terhadap hak keperdataan pembeli beritikad baik. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dibatasi pada dua rumusan masalah, yaitu (1) bagaimana analisis yuridis terhadap celah hukum Pasal 19 UUPA yang memicu terjadinya sengketa sertifikat ganda, dan (2) bagaimana

⁴ Anatami, "Tanggung Jawab Siapa," 16.

⁵ Puji Rahmawati, Syafira Rahmania Arbi, dan Mohammad Nuralify, "Perbuatan Melawan Hukum atas Penguasaan Hak Milik Tanah pada Sertifikat Ganda," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 9 (2025): 14.

⁶ Maxwell Kurniadi, Febby Mutiara Nelson, dan Pieter Everhardus Latumeten, "Kedudukan Pembeli Beritikad Baik dalam Sengketa Jual Beli Tanah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 3540K/PDT/2019)," *Indonesian Notary* 5, no. 3 (2023): 1.

⁷ Padhilla dan Ramli, "Perlindungan Hukum antara Pendaftar Pertama," 1541.

⁸ Ahzaza Fahrani, Benny Djaja, dan Maman Sudirman, "Kepastian Hukum terhadap Pemegang Hak Milik atas Tanah atas Penerbitan Sertifikat Ganda," *UNES Law Review* 6, no. 1 (2023): 3514.

⁹ Endang Sri Kawuryan, *Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Hak atas Tanah Beritikad Baik* (Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013). 5.

evaluasi terhadap perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik dalam kasus sertifikat ganda menurut hukum positif di Indonesia. Sejalan dengan rumusan tersebut, tujuan penelitian ini yaitu (1) menganalisis kelemahan yuridis Pasal 19 UUPA yang memicu celah terjadinya sengketa kepemilikan sertifikat ganda, dan (2) mengevaluasi sejauh mana regulasi pertanahan saat ini mampu memberikan perlindungan hak dan kepastian hukum bagi pembeli beritikad baik. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis bagi perkembangan hukum agraria, khususnya doktrin perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik, sekaligus manfaat praktis sebagai bahan evaluasi bagi instansi pertanahan dan lembaga peradilan dalam mengadili sengketa pertanahan demi melindungi hak-hak pembeli yang jujur.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif atau yang juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai sistem norma dan menelaah bahan hukum melalui studi kepustakaan. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada karakter permasalahan yang dikaji, yaitu menyangkut konsistensi norma, asas, dan doktrin dalam pengaturan pendaftaran tanah dan perlindungan pembeli beritikad baik, sehingga jawaban atas persoalan tersebut dicari melalui penelusuran terhadap aturan hukum dan literatur ilmiah, bukan melalui pengamatan lapangan. Penelitian normatif menelaah taraf sinkronisasi hukum, asas hukum, serta sistematika hukum yang berlaku, sehingga sesuai untuk membedah celah hukum yang terkandung dalam Pasal 19 UUPA beserta peraturan pelaksanaannya.

Dua sudut pandang yang saling mengisi satu sama lain dipakai dalam kajian ini. Sudut pandang aturan atau *statute approach* digunakan di tahap awal, di mana penelusuran dilakukan terhadap semua regulasi yang berkaitan dengan topik hukum yang sedang dibedah, khususnya UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, serta Surat Edaran Mahkamah Agung mengenai perlindungan bagi konsumen jujur. Sudut pandang pemikiran atau *conceptual approach* diterapkan di tahap berikutnya, yang mana pandangan serta teori yang hidup di dalam dunia hukum dijadikan pijakan demi merangkai alasan-alasan hukum, agar pemahaman utuh mengenai makna kejujuran bertransaksi, kejelasan hukum, serta perlindungan hukum dapat diraih lalu dipasangkan pada topik yang sedang dibahas.

Dua kelompok rujukan dipakai untuk memilah asal muasal bahan hukum dalam kajian ini. Sifat mengikat dimiliki oleh bahan hukum primer, yang mana di dalamnya tercakup UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, juga Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 serta Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2012. Sementara itu, fungsi menerangkan bahan primer dipegang oleh bahan hukum sekunder, yang mana isinya mengemas buku-buku hukum, tulisan ilmiah, disertasi, serta ulasan lain yang sejalan dengan topik perlindungan konsumen jujur dan dokumen ganda. Metode studi pustaka dipilih dalam pengumpulan kedua jenis bahan hukum tadi, yaitu lewat cara pencatatan, pemilahan, serta pengelompokan aturan hukum yang berlaku beserta tulisan-tulisan yang menyangkut inti persoalan.

Metode analisis kualitatif yang menguraikan masalah secara mendalam dipadukan dengan pola pikir deduktif dipakai untuk membedah bahan hukum yang sudah didapatkan, di

mana asas hukum yang sifatnya menyeluruh ditarik ke bawah untuk dipasangkan pada persoalan yang sifatnya spesifik. Arti dari bunyi pasal-pasal serta hubungannya dengan aturan lain dalam satu lingkaran sistem hukum dibedah melalui cara penafsiran bahasa serta penafsiran kesatuan hukum. Bentuk paparan yang menjabarkan sekaligus mengulas dipilih untuk menyajikan hasil analisis ini, sehingga jalan keluar yang menyeluruh atas dua poin pertanyaan utama dalam kajian ini dapat ditemukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Yuridis Celah Hukum Pasal 19 UUPA Terhadap Terjadinya Sengketa Sertifikat Ganda

1. Hakikat Pendaftaran Tanah sebagai Sarana Kepastian Hukum

Penelusuran terhadap makna esensial dari pencatatan lahan itu sendiri wajib dijadikan langkah awal demi membedah kelemahan aturan yang menjadi inti obrolan. Pencatatan lahan diposisikan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA sebagai alat untuk memastikan adanya perlindungan hukum. Jaminan yang dimaksud pun bukan sesuatu yang mengawang-awang, melainkan kejelasan yang nyata mengenai siapa pemiliknya, di mana lokasinya, serta bagaimana kedudukan hukum dari sepetak lahan tersebut. Upaya keras dari pembuat aturan untuk mendapatkan sekaligus memperlihatkan rincian yang sejujur-jujurnya terlihat sangat jelas dari aturan mengenai tata cara penghimpunan, peracikan, pendokumentasian, hingga pemaparan rincian fisik serta rincian hukum, karena urusan kejelasan hukum memang menjadi tujuan utama dari diadakannya pencatatan lahan ini.¹⁰ Oleh karena itu, rincian yang tertera di dalam buku lahan serta dokumen kepemilikan wajib diakui sebagai informasi yang sah, sepanjang belum ada pihak yang bisa menyodorkan bukti sebaliknya.

Persoalannya, klausul "selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya" itulah yang menjadi pintu masuk seluruh permasalahan. Frasa tersebut menyiratkan bahwa kebenaran data dalam sertifikat bukanlah kebenaran yang final, melainkan kebenaran yang dapat dipatahkan. Di sinilah terletak ketegangan mendasar antara janji kepastian hukum pada satu sisi dan sifat sertifikat yang dapat digugat pada sisi lain. Janji yang diberikan Pasal 19 ayat (1) UUPA pada tataran normatif ternyata tidak diikuti oleh jaminan yang setara pada tataran kekuatan pembuktian, sehingga muncul jurang antara cita hukum dan kenyataan hukum.

2. Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif sebagai Sumber Celah Hukum

Pilihan corak metode dalam pencatatan lahan menjadi akar dari adanya kelemahan aturan pada Pasal 19 UUPA. Dua jenis metode dikenal dalam urusan pencatatan lahan ini, yakni metode positif dan metode negatif. Kepastian informasi yang dipaparkan dijamin secara penuh oleh negara dalam metode positif, sehingga pemilik dokumen sama sekali tidak bisa diusik. Kebalikannya, ketepatan data tidak dijamin secara penuh oleh negara dalam metode negatif, sehingga pembatalan dokumen masih sangat mungkin dilakukan jika terbukti tidak sah. Bukannya memeluk salah satu metode tersebut secara murni, jalan tengah berupa metode pencatatan negatif dengan kecenderungan positif justru dipilih oleh Indonesia.

¹⁰ Fahrani, Djaja, dan Sudirman, "Kepastian Hukum terhadap Pemegang Hak Milik," 3514.

Dampak hukum yang unik dilahirkan oleh metode campuran ini. Bobot selebar dokumen diposisikan sebagai alat pembuktian yang kokoh di satu sisi, layaknya yang ditegaskan oleh Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, sehingga ada kecenderungan positif yang memperkuat kedudukannya. Namun di sisi lain, sifat mutlak tidak pernah didekap oleh dokumen tersebut lantaran watak aslinya yang tetap negatif. Walhasil, kedudukan dokumen lahan hanya mentok sebagai alat bukti yang kokoh dan bukan bukti yang tidak bisa diganggu gugat, sehingga peluang pembatalan lewat pembuktian fakta di meja hijau selalu terbuka lebar.¹¹ Ruang kosong dalam hukum yang memicu terbitnya beberapa dokumen di atas satu lokasi lahan yang sama justru diciptakan oleh metode yang tidak memberikan jaminan penuh pada keabsahan data ini.¹²

Celah ini sesungguhnya berada pada level tatanan sistem dan bukan sekadar kekhilafan perorangan jika dibedah lebih jauh hingga ke akar-akarnya. Sifat asli dari metode pencatatan negatif menjadi sumber utama dari kelemahan tersebut, yang mana kondisinya diperparah oleh semrawutnya pengelolaan administrasi lahan, minimnya komunikasi antarlembaga, serta tidak dipunyainya sistem penyaringan yang kokoh saat proses penerbitan dokumen, sehingga kotak manipulasi data, kelalaian petugas, dan kesewenangan oknum aparat menjadi terbuka lebar.¹³ Dengan kalimat lain, munculnya dokumen ganda bukanlah murni kecelakaan teknis di lapangan, melainkan hasil dari cetak biru tatanan yang sedari awal memang tidak dikunci rapat-rapat celah kelemahannya.

3. Inkonsistensi Norma dan Kerentanan Posisi Pembeli

Celah hukum tersebut diperdalam oleh adanya inkonsistensi pengaturan mengenai kekuatan pembuktian sertifikat. Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menyatakan bahwa tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sedangkan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa pemegang hak yang telah menguasai tanah secara nyata dengan itikad baik selama lima tahun tidak dapat lagi digugat. Dua ketentuan ini menimbulkan ketegangan, sebab di satu sisi sertifikat hendak dikuatkan, tetapi di sisi lain justru disediakan ruang gugatan dalam tenggang waktu tertentu.¹⁴ Akibat sistem publikasi yang dianut, keadilan, kepastian, dan perlindungan hukum bagi pemegang hak menjadi tidak sepenuhnya terwujud.

Konsekuensi paling nyata dari kerentanan ini menimpa pembeli. Ketika seorang pembeli telah menundukkan diri pada seluruh prosedur resmi, yaitu membeli melalui Akta Jual Beli yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan melakukan pengecekan status tanah ke kantor pertanahan, ia tetap dapat kehilangan haknya apabila muncul pihak lain yang memegang sertifikat atas objek yang sama. Pembuktian kepemilikan tanah yang sah memang sangat penting untuk menjamin kepastian hukum, yang dibuktikan melalui akta otentik seperti Akta Jual Beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.¹⁵ Namun, kekuatan akta dan sertifikat tersebut menjadi tidak berarti apabila pada akhirnya hakim

¹¹ Rendra Bhaktie Kusuma, "Kepastian Hukum bagi Pihak Ketiga Beritikad Baik dalam Sengketa Kepemilikan Tanah," *Jurnal Sains, Ekonomi, Manajemen, Akuntansi dan Hukum* 2, no. 5 (2025): 447.

¹² Padhillia dan Ramli, "Perlindungan Hukum antara Pendaftar Pertama," 1569

¹³ Padhillia dan Ramli, 1569–1570.

¹⁴ Kawuryan, *Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Hak atas Tanah Beritikad Baik*.

¹⁵ Rahmawati, Arbi, dan Nuralify, "Perbuatan Melawan Hukum," 1.

membatakkannya melalui pembuktian materiil. Di sinilah pembeli ditempatkan pada posisi yang rentan karena sertifikat yang dipegangnya tidak bersifat mutlak.

4. Ketidaksinkronan Data Fisik dan Data Yuridis sebagai Akar Kerugian

Faktor lain yang memperkuat lahirnya sengketa yaitu ketidaksinkronan antara data fisik dan data yuridis pada administrasi pendaftaran tanah masa lalu. Kepastian mengenai letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan, sebab banyak sengketa pertanahan justru timbul akibat letak dan batas bidang tanah yang keliru.¹⁶ Persoalan pengukuran, pemetaan, dan penyediaan peta untuk kepentingan pendaftaran tanah merupakan bagian penting yang menuntut perhatian serius, baik dalam pengumpulan data penguasaan tanah maupun dalam penyajian dan penyimpanannya. Ketika data fisik di lapangan tidak sinkron dengan data yuridis dalam dokumen, terbukalah peluang bagi terbitnya dua sertifikat yang sama-sama mengaku benar.

Akar kerugian inilah yang kerap luput dari perhatian. Pembeli yang dirugikan sesungguhnya menjadi korban dari kesalahan administrasi yang terjadi jauh sebelum ia terlibat dalam transaksi. Ia tidak memiliki kuasa untuk menelusuri kesalahan pengukuran atau ketidaktepatan data di tingkat kelurahan pada masa lampau, namun ialah yang menanggung akibat paling berat ketika sengketa pecah. Dengan demikian, celah hukum Pasal 19 UUPA tidak berdiri sendiri, melainkan berkelindan dengan kelemahan administrasi teknis yang secara bersama-sama menempatkan pembeli beritikad baik sebagai pihak yang paling dirugikan dalam mata rantai sengketa sertifikat ganda.

Evaluasi Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Beritikad Baik Pada Kasus Sertifikat Ganda

1. Doktrin dan Kriteria Pembeli Beritikad Baik

Sebelum mengevaluasi perlingkungannya, perlu lebih dahulu dipahami siapa yang disebut pembeli beritikad baik. Itikad baik atau *te goeder trouw* merupakan asas yang memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang memenuhi persyaratan jual beli sebagaimana ditentukan undang-undang, sekalipun pada kenyataannya transaksi tersebut belakangan ternyata mengandung cacat hukum.¹⁷ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016, yang menyempurnakan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2012, menetapkan kriteria pembeli beritikad baik, yaitu pihak yang melakukan jual beli atas objek tanah dengan tata cara dan dokumen yang sah sebagaimana ditentukan peraturan perundang-undangan, serta bersikap hati-hati dengan meneliti hal-hal yang berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan.¹⁸ Dengan kriteria tersebut, pembeli beritikad baik adalah pembeli yang jujur dan cermat, yaitu pembeli yang tidak mengetahui adanya cacat pada hak penjual dan telah menempuh segala kehati-hatian yang wajar.

Penegasan kriteria ini penting karena menjadi tolok ukur perlindungan. Secara doktrinal, pembeli yang telah memenuhi seluruh unsur tersebut seharusnya memperoleh perlindungan hukum, dan bukan sebaliknya, yaitu dinyatakan tidak beritikad baik padahal telah membuktikan kejujurannya melalui ketidaktahuannya terhadap cacat hak penjual,

¹⁶ Anatami, "Tanggung Jawab Siapa," 1.

¹⁷ Kurniadi, Nelson, dan Latumeten, "Kedudukan Pembeli Beritikad Baik," 1.

¹⁸ Kurniadi, Nelson, dan Latumeten, 17.

melampirkan Akta Jual Beli yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan melakukan pengecekan status objek tanah melalui kantor pertanahan.¹⁹ Inilah standar yang dibangun melalui pedoman Mahkamah Agung sebagai upaya melindungi pihak yang jujur dalam lalu lintas hukum pertanahan.

2. Implementasi SEMA Nomor 4 Tahun 2016 dan Inkonsistensi Peradilan

Persoalan muncul ketika standar normatif tersebut diuji dalam praktik peradilan. Penerapan perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik masih belum konsisten, sehingga diperlukan penguatan regulasi, harmonisasi penafsiran, dan peningkatan kualitas administrasi pertanahan.²⁰ Inkonsistensi ini tampak nyata dalam putusan-putusan yang saling berbeda atas perkara yang serupa. Pada satu perkara, hakim menempatkan perlindungan pembeli beritikad baik sebagai prioritas dengan mempertahankan keabsahan sertifikat dan akta yang dipegangnya, sehingga pihak yang merasa dirugikan hanya dapat menuntut ganti rugi kepada pihak yang menipu.²¹ Akan tetapi, pada perkara lain, pandangan hakim justru mengakibatkan ketidakkonsistenan pengertian pembeli beritikad baik sehingga menimbulkan ketidakadilan dan kerugian bagi pembeli.²²

Akar inkonsistensi ini terletak pada tidak adanya parameter baku mengenai definisi itikad baik, ditambah ketidakseragaman putusan pengadilan dan lemahnya administrasi pertanahan seperti sertifikat ganda atau kesalahan pengukuran.²³ Perlindungan yang diberikan pada akhirnya sangat bergantung pada kondisi faktual masing-masing perkara dan subjektivitas pertimbangan hakim dalam menilai bukti yang diajukan.²⁴ Akibatnya, nasib pembeli beritikad baik menjadi tidak dapat diprediksi, sebab perlindungan yang seharusnya bersifat pasti justru berubah menjadi perlindungan yang bersifat untung-untungan bergantung pada majelis yang mengadili.

Dalam kerangka inilah teori perlindungan hukum menjadi relevan untuk dijadikan pisau analisis. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah pemberian pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain, dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum.²⁵ Perlindungan hukum kemudian dibedakan oleh Phillipus M. Hadjon menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan sebelum suatu keputusan pemerintah memperoleh bentuk yang definitif, sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan menyelesaikan sengketa yang telah terjadi.²⁶ Apabila diukur dengan kerangka ini, perlindungan preventif dalam kasus sertifikat ganda nyaris tidak bekerja, sebab pembeli tidak memiliki ruang untuk mengetahui cacat tersembunyi pada objek tanah, sementara

¹⁹ Kurniadi, Nelson, dan Latumeten, 17.

²⁰ Kusuma, "Kepastian Hukum bagi Pihak Ketiga," 437.

²¹ Kurniadi, Nelson, dan Latumeten, "Kedudukan Pembeli Beritikad Baik," 17.

²² Kurniadi, Nelson, dan Latumeten, 17.

²³ Kusuma, "Kepastian Hukum bagi Pihak Ketiga," 448.

²⁴ Padhilla dan Ramli, "Perlindungan Hukum antara Pendaftar Pertama," 1570.

²⁵ J. H. Sinaulan, "Perlindungan Hukum terhadap Warga Masyarakat," *Ideas: Jurnal Pendidikan, Sosial, dan Budaya* 4, no. 1 (2018): 81.

²⁶ Sinaulan, 81.

perlindungan represif pun berjalan timpang karena bergantung pada penafsiran hakim yang tidak seragam.

3. Pengesampingan Hak Pembeli Berdasarkan Kronologi Penerbitan

Salah satu kelemahan perlindungan yang paling kasat mata yaitu kecenderungan mengesampingkan hak pembeli beritikad baik berdasarkan kronologi waktu penerbitan sertifikat. Dalam praktik, sertifikat yang terbit lebih belakangan kerap dikalahkan oleh sertifikat yang terbit lebih dahulu berdasarkan prinsip prioritas temporal, sekalipun pemegang sertifikat yang lebih baru adalah pembeli yang jujur dan cermat. Di sinilah terjadi benturan antara dua pihak yang sama-sama merasa berhak, yaitu pendaftar pertama yang memiliki legitimasi berdasarkan prinsip prioritas temporal dan pembeli beritikad baik yang dilindungi berdasarkan Pasal 1963 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang penyelesaiannya sering tidak seimbang dan bergantung pada pertimbangan hakim serta kondisi faktual perkara.²⁷

Pengesampingan berdasarkan kronologi ini menyimpan persoalan keadilan yang serius. Pembeli yang terakhir tidak memiliki cara untuk mengetahui bahwa di atas tanah yang dibelinya telah lebih dahulu terbit sertifikat lain, sebab justru data yang tersedia di kantor pertanahan yang menjadi acuannya. Ketika ia kemudian dikalahkan hanya karena sertifikatnya terbit belakangan, hukum sesungguhnya menghukum pihak yang tidak bersalah atas kelalaian yang dilakukan oleh aparat negara. Inilah ironi perlindungan hukum yang berjalan setengah hati, yaitu hukum mengakui itikad baik sebagai nilai yang dilindungi, tetapi pada saat yang sama mengalahkannya dengan prinsip teknis penerbitan dokumen.

4. Ketiadaan Jaminan Pemulihan Hak secara Otomatis dari Negara

Puncak dari seluruh kelemahan perlindungan ini terletak pada ketiadaan jaminan pemulihan hak atau ganti rugi secara otomatis dari negara. Ketika sertifikat seorang pembeli dibatalkan, negara tidak menyediakan mekanisme yang dengan sendirinya memulihkan kerugiannya. Pembeli yang dirugikan justru dibebani kewajiban hukum baru, yaitu mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum secara mandiri untuk menuntut ganti rugi materiil. Sebagaimana ditegaskan dalam kajian terhadap perlindungan pembeli, langkah yang tersedia bagi pembeli beritikad baik yaitu mengajukan tuntutan ganti rugi kepada penjual yang beritikad buruk dan kepada negara melalui Badan Pertanahan Nasional yang kurang teliti dalam menerbitkan sertifikat atas nama pembeli.²⁸

Beban gugatan mandiri ini menemukan dasarnya dalam hukum perdata. Tindakan penjual yang menarik kembali tanah secara sepihak dan menjualnya kepada pihak lain dikategorikan sebagai wanprestasi sekaligus perbuatan melawan hukum.²⁹ Penjual yang demikian melanggar Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan, "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya," sekaligus melanggar Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan, "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian

²⁷ Padhilla dan Ramli, "Perlindungan Hukum antara Pendaftar Pertama," 1541–1542.

²⁸ Kawuryan, *Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Hak atas Tanah Beritikad Baik*.

²⁹ Esterlina Sriendang Marpaung, "Tanggung Jawab Hukum Penjual terhadap Transaksi Jual Beli Tanah Ganda," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4, no. 2 (2026): 4776.

tersebut."³⁰ Berdasarkan ketentuan tersebut, penjual wajib memberikan ganti rugi materiil untuk memulihkan korban pada keadaan semula.

Akan tetapi, di sinilah letak ketidakadilan struktural yang sesungguhnya. Pembeli yang telah dirugikan oleh produk hukum negara justru harus menempuh proses litigasi yang panjang, berbiaya tinggi, dan tidak menjamin pemulihan, padahal hingga saat ini tidak ada metode yang benar-benar cepat dan efektif dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara menyeluruh.³¹ Persoalan diperberat oleh kenyataan bahwa apabila penjual telah menghilang atau tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk membayar ganti rugi, putusan yang dimenangkan pembeli pun menjadi tidak berarti. Negara, yang melalui kelalaian aparatnya turut melahirkan sertifikat ganda, tidak ditempatkan sebagai penjamin yang bertanggung jawab secara otomatis, melainkan sekadar sebagai salah satu pihak yang dapat digugat. Padahal, secara doktrinal, apabila sertifikat ganda lahir akibat maladministrasi, Badan Pertanahan Nasional mutlak bertanggung jawab atas hal tersebut, baik secara perdata maupun melalui koreksi administrasi.³²

Apabila kondisi ini dianalisis dengan teori keadilan Gustav Radbruch, tampak jelas adanya pengorbanan keadilan demi kepastian formal. Radbruch mengajarkan bahwa hukum mengandung tiga nilai dasar, yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), yang harus diusahakan secara bersamaan dalam setiap sistem hukum yang ingin disebut adil.³³ Dalam pemikiran Radbruch, keadilan menempati kedudukan paling fundamental sebagai titik orientasi utama, sehingga ketika terjadi konflik di antara ketiga nilai tersebut, keadilan harus diutamakan apabila ketidakadilan dalam hukum telah mencapai tingkat yang ekstrem.³⁴ Melalui formula yang kemudian dikenal sebagai Radbruch's Formula, hukum positif yang secara nyata sangat bertentangan dengan keadilan kehilangan keabsahannya sebagai hukum.³⁵ Praktik pengesampingan pembeli beritikad baik berdasarkan kronologi penerbitan, ditambah pembebanan gugatan mandiri kepada korban, memperlihatkan bagaimana kepastian formal yang sempit justru mengalahkan keadilan substantif yang menjadi ruh hukum. Asas kepastian hukum sejatinya harus dipahami secara substantif, yaitu menjamin bahwa setiap peralihan hak atas tanah dilakukan dengan kejujuran, kehati-hatian, dan itikad baik, sehingga hukum tidak hanya menilai aspek formalitas, tetapi juga menjamin bahwa setiap hak diperoleh melalui proses yang sah dan berkeadilan.³⁶ Dengan demikian, evaluasi atas perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik menunjukkan bahwa perlindungan

³⁰ Marpaung, 4783–4784.

³¹ Rahmawati, Arbi, dan Nuralify, "Perbuatan Melawan Hukum," 15.

³² Lulu Fitriani, Muhammad Sofyan Pulungan, dan Isyana Wisnuwardhani Sadjarwo, "Kepastian Hukum terhadap Pemegang Hak Milik dalam Penerbitan Sertipikat Tanah Ganda pada Satu Bidang Tanah," *UNES Law Review* 4, no. 1 (2021): 61.

³³ Muhammad Bintang Firdaus, "Dialektika Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum dalam Perspektif Gustav Radbruch pada Hukum Indonesia," *Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik* 3, no. 1 (2025): 360.

³⁴ Anisyaniawati dan Hemmalika Alyanti Chandra, "Konsep Hukum dan Keadilan dalam Pemikiran Gustav Radbruch," *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan* 2, no. 01 (2024): 8.

³⁵ Firdaus, "Dialektika Keadilan," 360.

³⁶ Erinda Fiskaria Jelahu et al., "Analisis Yuridis Akta Jual Beli Tanah Berbasis Sertipikat Pengganti yang Terbit Berdasarkan Itikad Tidak Baik: Studi Kasus 185/Pdt.G/2022/PN Sgr," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 5 (2025): 7905.

tersebut masih bersifat parsial dan belum efektif, sebab hukum belum menyediakan mekanisme pemulihan hak yang menempatkan korban kembali pada keadaan semula tanpa membebani dengan perjuangan hukum yang berlarut-larut.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat ditarik dua kesimpulan. Pertama, Pasal 19 UUPA mengandung celah hukum karena menerapkan sistem publikasi negatif bertendensi positif yang berakibat pada kekosongan jaminan mutlak atas sertifikat tanah. Sertifikat hanya ditempatkan sebagai alat bukti yang kuat dan bukan bukti mutlak, sehingga selalu terbuka untuk digugat dan dibatalkan melalui pembuktian materiil. Celah struktural ini diperdalam oleh inkonsistensi norma antara Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, serta ketidaksinkronan data fisik dan data yuridis warisan administrasi masa lalu, yang secara langsung mengancam keamanan transaksi pembeli. Kedua, hasil evaluasi menunjukkan bahwa perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik dalam instrumen hukum positif saat ini masih bersifat parsial dan belum efektif. Penerapan kriteria Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 belum konsisten di peradilan, hak pembeli kerap dikesampingkan berdasarkan kronologi penerbitan sertifikat, dan negara belum menyediakan mekanisme pemulihan hak atau ganti rugi secara otomatis. Akibatnya, pembeli jujur dibebani kewajiban menempuh gugatan perbuatan melawan hukum secara mandiri dan berada pada posisi rentan kehilangan objek tanahnya tanpa kompensasi langsung dari negara. Oleh karena itu, diperlukan revisi regulasi pertanahan yang memuat klausul jaminan ganti rugi atau dana penjaminan tanah bagi pembeli beritikad baik, disertai peningkatan akurasi validasi data spasial berbasis digital guna mencegah kerugian serupa di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Anatami, Darwis. "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda atas Sebidang Tanah." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 12, no. 1 (2017): 1–17.
- Anisyaniawati, dan Hemmalika Alyanti Chandra. "Konsep Hukum dan Keadilan dalam Pemikiran Gustav Radbruch." *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan* 2, no. 01 (2024).
- Fahrani, Ahzaza, Benny Djaja, dan Maman Sudirman. "Kepastian Hukum terhadap Pemegang Hak Milik atas Tanah atas Penerbitan Sertifikat Ganda." *UNES Law Review* 6, no. 1 (2023): 3507–3515.
- Firdaus, Muhammad Bintang. "Dialektika Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum dalam Perspektif Gustav Radbruch pada Hukum Indonesia." *Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik* 3, no. 1 (2025): 357–367.
- Fitriani, Lulu, Muhammad Sofyan Pulungan, dan Isyana Wisnuwardhani Sadjarwo. "Kepastian Hukum terhadap Pemegang Hak Milik dalam Penerbitan Sertipikat Tanah Ganda pada Satu Bidang Tanah." *UNES Law Review* 4, no. 1 (2021): 48–63.
- Jelahu, Erinda Fiskaria, Anak Agung Ayu Intan Puspawati, Kadek Julia Mahadewi, dan Komang Satria Wibawa Putra. "Analisis Yuridis Akta Jual Beli Tanah Berbasis Sertipikat Pengganti yang Terbit Berdasarkan Itikad Tidak Baik: Studi Kasus 185/Pdt.G/2022/PN Sgr." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 5 (2025): 7894–7906.
- Karim, Marsella Patrya, Weny Almoravid Dunga, dan Avelia Rahma Y. Mantali. "Akibat Hukum dari Diterbitkannya Sertifikat Tanah dengan Kepemilikan Ganda." *Journal of Comprehensive Science (JCS)* 2, no. 6 (2023).

- Kawuryan, Endang Sri. *Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Hak atas Tanah Beritikad Baik*. Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013.
- Kurniadi, Maxwell, Febby Mutiara Nelson, dan Pieter Everhardus Latumeten. "Kedudukan Pembeli Beritikad Baik dalam Sengketa Jual Beli Tanah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 3540K/PDT/2019)." *Indonesian Notary* 5, no. 3 (2023).
- Kurniasih, Nonih, Yuherman, dan Mohamad Ismed. "Perlindungan Hukum kepada Pembeli yang Beritikad Baik dalam Hal Dilakukannya Pencatatan Blokir dan Sita pada Sertipikat Hak atas Tanah." *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 2, no. 9 (2023): 3566–3575.
- Kusuma, Rendra Bhaktie. "Kepastian Hukum bagi Pihak Ketiga Beritikad Baik dalam Sengketa Kepemilikan Tanah." *Jurnal Sains, Ekonomi, Manajemen, Akuntansi dan Hukum* 2, no. 5 (2025): 437–449.
- Marpaung, Esterlina Sriendang. "Tanggung Jawab Hukum Penjual terhadap Transaksi Jual Beli Tanah Ganda." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4, no. 2 (2026): 4776–4784.
- Nasir, Siti Maryam. "Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sertifikat Tanah Ganda di Kabupaten Gorontalo." *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah* 1, no. 11 (2024): 1106–1116.
- Padhilla, Risma Retianti, dan Asmarani Ramli. "Perlindungan Hukum antara Pendaftar Pertama dengan Pembeli Beritikad Baik pada Aspek Kepastian Hukum dalam Sengketa Sertipikat Ganda." *Bookchapter Hukum dan Lingkungan* 1 (2025): 1541–1572.
- Rahmawati, Puji, Syafira Rahmania Arbi, dan Mohammad Nuralify. "Perbuatan Melawan Hukum atas Penguasaan Hak Milik Tanah pada Sertifikat Ganda." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 9 (2025).
- Sinaulan, J. H. "Perlindungan Hukum terhadap Warga Masyarakat." *Ideas: Jurnal Pendidikan, Sosial, dan Budaya* 4, no. 1 (2018).
- Supanto. "Perlindungan Hukum dalam Perspektif Negara Hukum." Diakses 10 April 2015. <http://supanto.staff.hukum.uns.ac.id/>.
- Yuhelson. *Pengantar Ilmu Hukum*. Gorontalo: Ideas Publishing, 2017.