

**EKSISTENSI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS
LENGKAP (PTSL) DALAM MENCEGAH TERBITNYA SERTIPIKAT
GANDA DI KANTOR PERTANAHAN SERANG BANTEN**

Muhammad Ikhwan

Doctoral Student Faculty of Law Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta
email: muhammad.mm2155@gmail.com

Gunawan Widjaja

Senior Lecturer Faculty of Law Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta
email: widjaja_gunawan@yahoo.com

ABSTRAK

Maraknya kasus sertipikat ganda terkait kepemilikan hak atas tanah Pemerintah melakukan upaya pencegahan melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Perumusan masalah dalam penulisan jurnal ini yaitu 1) apakah akibat hukum atas adanya kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda? 2) bagaimana eksistensi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mencegah terbitnya sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Serang Banten?. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *literatur* atau penelitian perpustakaan yang didukung dengan hasil wawancara dengan narasumber dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Akibat hukum atas adanya kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertifikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Tetapi dengan timbulnya sertifikat ganda maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pendaftaran tanah. Selain itu akibat hukum lainnya yaitu timbulnya kerugian artinya seseorang mengharapkan untuk mendapatkan status hukum atas tanah miliknya tapi karena adanya sertifikat ganda dan kemudian dinyatakan kalah dalam persidangan dengan konsekuensi berupa sertifikat dinyatakan batal, otomatis orang tersebut mengalami kerugian. 2) Eksistensi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mencegah terbitnya sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Serang Banten yaitu program ini merupakan salah satu program yang diciptakan untuk mengurangi sengketa-sengketa pertanahan seperti sengketa sertifikat ganda. Peran Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berdasarkan kenyataan dapat mengurangi terjadinya sengketa-sengketa pertanahan.

Kata Kunci: PTS, Sertifikat Ganda, Pendaftaran Tanah.

ABSTRACT

The rise of cases of multiple certificates related to the ownership of land rights. The Government is making efforts to prevent it through the Complete Systematic Land Registration (PTSL) program. The formulation of the problem in writing this journal is 1) what are the legal consequences of having land ownership with multiple certificates? 2) how is the existence of the Complete Systematic Land Registration (PTSL) program in preventing the issuance of multiple certificates at the Serang Banten Land Office? The research method used in this research is literature or library research which is supported by interviews with informants using a qualitative approach. The results of the study show that 1) The legal consequence of having land ownership with multiple certificates is that it does not provide legal certainty, because the purpose of a person doing land registration is to obtain a certificate as a perfect means of proof. But with the emergence of multiple certificates, it creates legal

uncertainty in terms of land registration. Apart from that, there are other legal consequences, namely the emergence of losses, meaning that a person expects to obtain legal status for his land, but due to multiple certificates and then being declared lost in court with the consequence in the form of a certificate being declared null and void, the person automatically suffers a loss. 2) The existence of the Complete Systematic Land Registration (PTSL) program in preventing the issuance of multiple certificates at the Serang Banten Land Office, namely this program is one of the programs created to reduce land disputes such as multiple certificate disputes. The role of the Complete Systematic Land Registration Program based on facts can reduce the occurrence of land disputes.

Keywords: PTS, Multiple Certificates, Land Registration.

A. Pendahuluan

Negara diberikan kekuasaan untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaan atas tanah di wilayah kedaulatan negara Indonesia dengan tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan mengacu pada maksud awal dibentuknya UUPA, maka jelaslah bahwa UUPA merupakan sarana yang digunakan untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Indonesia).¹

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia sebagai tempat memproduksi ataupun sebagai pemukiman. Tanah merupakan obyek investasi dan mengakibatkan nilai harga tanah akan semakin menjulang tinggi. Halhal tersebut sering mengakibatkan terjadinya sengketa, konflik dan perkara pertanahan lainnya.² Pentingnya peranan tanah bagi kelangsungan hidup manusia maka perlu dilakukannya pendaftaran tanah, sehingga dalam hal ini tanah yang telah di daftarkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah dan tidak akan menimbulkan konflik atau sengketa bagi pemiliknya di dalam lingkungan masyarakat untuk kedepannya.

Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan dalam Pasal 4 yang mengandung arti bahwa hak tanah itu di samping memberikan wewenang juga membebankan kewajiban kepada pemegang haknya.³ Guna menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah tersebut, disatu pihak UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan di pihak lain UUPA mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya.⁴

Pendaftaran tanah adalah tugas Pemerintah Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1)

¹ Maria S.W. dan Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* (Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008), hlm. 3.

² Bronto Susanto, "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 1977", *Jurnal Fakultas Hukum Untag Surabaya*, Vol.10, No. 20 Agustus 2014, hlm. 76.

³ Maria S.W. dan Sumardjono, *Op.cit.*, hlm. 128.

⁴ Daliyo, Arief Sidharta, *Hukum Agraria I*, (PT Prenahallindo, Jakarta, 2001), hlm. 80.

sebagai dasar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia yang menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵

Proses pendaftaran tanah dilakukan melalui tiga tahap kegiatan yaitu kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis dan penerbitan dokumen tanda bukti hak. Dalam kegiatan pengumpulan dan pengolahan data yuridis yaitu dengan meneliti alat-alat bukti kepemilikan tanah.⁶ Pendaftaran tanah secara sistematis lengkap diselenggarakan atas prakasa Pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah- wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.⁷

Sistem Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) ini telah diatur oleh Pemerintah melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai pedoman dalam melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap bidang yuridis dan sebagai standarisasi dan keseragaman dalam melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap secara yuridis. Negara wajib memberikan kepastian hukum dalam bidang pertanahan dengan melakukan pendaftaran tanah, sebagaimana dimanatkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1) yaitu: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Sebagai tindak lanjut Pemerintah mengundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hasil akhir dari pendaftaran tanah adalah dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 4 ayat (1).

Sertifikat hak atas tanah befungsi untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat tersebut. Pendaftaran tanah yang semestinya memberikan kepastian hukum, justru terkadang memberikan ketidakpastian hukum, semisal karena tumpang tindihnya keterangan tanah akibat kesalahan dan ketidakcermatan pendaftaran. Salah satu contoh adalah kasus sertifikat ganda yang juga biasa disebut sertifikat tumpang tindih yang menimbulkan sengketa perdata antar para pihak.

⁵ Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Mandar Maju, Bandung, 2008), hlm. .81.

⁶ 3 Pandu Eka Pramuditya, “Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Negara di Surakarta”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta*, Vol.III No.2, Juli 2016, hlm. 107.

⁷ Tongam Nadeak, “Implementasi Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kota Medan”, *Jurnal Universitas Sumatera Utara*, 2018, hlm. 15.

Sengketa sertifikat ganda merupakan bentuk kesalahan administratif oleh pihak Badan Pertanahan Nasional dalam hal melakukan pendaftaran atau pendaftaran tanah pada satu obyek tanah. Bentuknya bisa dikarenakan faktor kelalaian, atau terdapat oknum yang memalsukan data. Sebab dari adanya sertifikat ganda telah menimbulkan kerugian dari pihak yang seharusnya mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan. Tanah memiliki nilai ekonomis yang cukup tinggi dan merupakan simbol eksistensi dan status sosial di tengah masyarakat.

Berdasarkan fenomena atas maraknya penerbitan sertifikat ganda tersebut, maka dalam hal ini penulis ingin mengkaji terkait upaya pencegahan terbitnya sertifikat ganda melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) beserta eksistensi atas program tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah akibat hukum atas adanya kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda?
2. Bagaimana eksistensi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mencegah terbitnya sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Serang Banten?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan rangkaian prosedur tahapan atau cara sistematis yang digunakan untuk mencari kebenaran dalam suatu karya ilmiah dalam hal ini adalah penulisan jurnal, sehingga dapat menghasilkan sebuah jurnal yang berkualitas yaitu jurnal yang memenuhi syarat penelitian.⁸ Jenis penelitian dalam jurnal ini adalah *literatur* atau penelitian perpustakaan (*library research*) yang didukung dengan hasil wawancara dengan narasumber, artinya sebuah studi dengan mengkaji buku-buku atau jurnal-jurnal penelitian terkait dengan jurnal ini yang berasal dari perpustakaan (bahan pustaka) dan didukung oleh hasil wawancara penulis dengan pihak narasumber yang berwenang. Semua sumber berasal dari bahan-bahan tertulis (cetak) yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dan literatur-literatur lainnya (elektronik).⁹

Dalam penulisan jurnal ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan yang dalam pengolahan dan analisa data tidak menggunakan angka-angka, simbol dan atau variable matematis melainkan dengan pemahaman mendalam (*in depth analysis*). Dalam pembahasannya peneliti menggunakan pendekatan yuridis-normatif, yaitu jenis pendekatan dengan menggunakan ketentuan perundang-undangan yang berlaku pada suatu Negara

⁸ Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Rineka Cipta, Jakarta,1990), hlm. 10.

⁹ Sutrisno Hadi, *Metodologi Riset 1*, (Gajah Mada, Yogyakarta, 1980), hlm. 3.

atau metode pendekatan hukum doktrinal yaitu teori-teori hukum dan pendapat para ilmuwan hukum terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.¹⁰ Pendekatan yuridis-normatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan melalui hukum positif, yaitu menelaah aturan-aturan hukum positif terkait tema dalam jurnal ini.

Penulisan jurnal ini bersumberkan pada sumber bahan penelitian primer dan sumber bahan penelitian sekunder, yaitu:¹¹

1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat¹² seperti peraturan perundang-undangan.
2. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil wawancara, jurnal, hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum.
3. Bahan hukum tersier yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti internet.¹³

Dalam penulisan jurnal ini metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif.¹⁴

D. Pembahasan

1. Akibat Hukum Atas Adanya Kepemilikan Tanah yang Bersertifikat Ganda

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Tanah juga mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa indonesia, hal ini karena negara indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah.

Sertifikat hak atas tanah adalah buku tanah yang menjadi suatu alat bukti kepemilikan atas tanah dan bangunan, yaitu pemilik buku tanah dapat mengusahakan tanah dan bangunan yang berada di atas tanah tersebut. Sertifikat hak atas tanah sendiri diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang melalui beberapa prosedur sebelum diterbitkan, penerbitkan sertifikat dan penandatanganan dilakukan oleh pihak BPN. Seiringnya berjalannya waktu ditemukan adanya beberapa pemegang hak atas tanah di

¹⁰ Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Ghilia Indonesia, Jakarta, 1998), hlm. 24.

¹¹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek*, (Rineka Cipta, Jakarta, 2000), hlm. 234.

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI-Press, Jakarta, 2010), hlm. 52.

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (PT. Raja Grafindo, Jakarta), 2006, hlm. 31-32.

¹⁴ Sulistyowati Irianto, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 32 (2), (2002), hlm.155-166.

satu objek tanah yang sama (*overlapping*/tumpang tindih), yang dihadapi masyarakat sebagai pemegang buku tanah adalah ketakutan akan adanya hak atas tanah yang lain di atas objek tanahnya. Tumpang tindih (*overlapping*) adalah ada dua atau lebih sertifikat yang berada di satu objek tanah, karena sebagian tanah atau seluruh objek tanah termasuk dalam sertifikat yang lain, *overlapping* terbagi atas sebagian, seluruhnya.¹⁵

Sertifikat ganda atas tanah adalah sertifikat yang diterbitkan oleh BPN yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagaimana tanah milik orang lain. Apabila dintinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan.¹⁶

Pada kenyataannya bahwa seseorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud. Adanya surat-surat jual beli, belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang di belinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya. Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Dari pendapat diatas maka dapat dikatakan bahwa sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan yang diperoleh baik secara sah ataupun tidak sah yang sewaktu-waktu dapat menimbulkan suatu akibat hukum (sengketa) bagi subjek hak maupun objek hak.

Sertifikat ganda adalah surat bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan lembaga hukum (BPN) yang terdiri diatas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Sertifikat Ganda ini terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap Kantor Pertanahan dibuat, dan atau digambar situasi/ surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertifikat ganda akan kecil sekali.

¹⁵ Iwan Permadi, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum", Jurnal Yustisia Volume 5, Nomor 2, 2016, hlm. 461.

¹⁶ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertifikat dan Permasalahan*, (Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002), hlm. 57.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa menurut kaidah hukum jika terdapat sertifikat ganda atas tanah yang sama, dimana keduanya sama-sama otentik maka bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit lebih dahulu. Pengantar Sertifikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan (Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Idealnya, satu bidang tanah hanya terdaftar dalam satu sertifikat. Namun, pada kenyataanya, sering ditemukan sengketa hak milik atas tanah yang timbul karena sertifikat ganda. Terhadap tanah yang sama, terdapat lebih dari sertifikat tetapi beda pemilik. Adanya sertifikat ganda tentu melahirkan konflik dan saling klaim kepemilikan atas tanah yang tercatat dalam sertifikat.

Berdasarkan adanya kasus sertifikat ganda diatas tentunya akan memiliki akibat hukum. Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum.¹⁷ Berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia, akibat memiliki arti sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa, persyaratan, atau keadaan yang mendahuluinya. Menurut Jazim Hamidi. Kata dampak hukum atau akibat hukum mengandung maksud dampak atau akibat hukum secara langsung, kuat, atau eksplisit.¹⁸

Akibat hukum yang akan dijelaskan dalam penelitian ini adalah akibat hukum dalam aspek hukum perdata (bisnis) dan juga hukum administrasi negara karena objek penelitian penulis disini termasuk dalam ruang lingkup hukum perdata (bisnis) dan administrasi negara. Hukum perdata sendiri menurut Vollmar dan Sudikno Mertokusumo adalah norma atau aturan yang memberikan pembatasan perlindungan kepentingan perseorangan yang mengatur hak dan kewajiban orang perseorangan yang satu terhadap yang lain di dalam hubungan kekeluargaan dan pelaksanaannya diserahkan kepada masing-masing pihak.¹⁹ Hak-hak keperdataan meliputi hak-hak kepribadian, hak-hak keluarga, hak-hak harta benda, hak-hak kebendaan, dan hak-hak atas barang-barang tak berwujud.²⁰ Sedangkan kewajiban-kewajiban dalam hubungan keperdataan mencakup kewajiban yang mutlak dan nisbi yaitu yang tidak mempunyai pasangan hak, seperti kewajiban yang dituju pada diri sendiri, yang diminta oleh masyarakat pada umumnya dan hanya dituju kepada kekuasaan yang membawahinya serta melibatkan hak di lain pihak. Selain kewajiban mutlak juga terdapat kewajiban publik dan perdata,

¹⁷ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Ghalia Indonesia, Bogor, 2003), hlm. 39.

¹⁸ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Konstitusi Press & Citra Media, Yogyakarta, 2006), hlm. 200.

¹⁹ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2011), hlm. 5-6.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 34.

kewajiban positif dan negatif, kewajiban universal, umum, khusus dan kewajiban primer yang bersifat memberi sanksi.²¹

Jadi, akibat hukum dalam aspek hukum perdata muncul karena adanya hak dan kewajiban apabila hukum, hak dan kewajiban terganggu maka muncullah akibat hukum karena hakikatnya hukum adalah melindungi masyarakat baik dalam hukum publik maupun privat. Selain akibat hukum dalam aspek hukum perdata juga dalam konteks ini dapat dilihat dalam aspek hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara menurut Jun Anggriani adalah aturan-aturan yang berisi peraturan yang menjadi pedoman atau acuan aparatur negara dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan agar kekuasaan aparatur negara tidak otoriter.²²

Berdasarkan penjelasan tersebut, menurut analisis penulis bahwa akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertifikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Tetapi dengan timbulnya sertifikat ganda maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pendaftaran tanah. Dikatakan tidak memberikan kepastian hukum karena tidak ada dua status hukum berada pada satu tanah. Dengan adanya sertifikat ganda dapat menyebabkan ketidak percayaan masyarakat terhadap kepastian hukum hak atas tanah dalam hal ini ketidak percayaan terhadap sertifikat. Karena seharusnya sertifikat hak atas tanah merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat, akan tetapi bagaimana mungkin dapat dikatakan kuat apabila ada dua sertifikat yang objek tanahnya sama, manakah yang dianggap kuat yang dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Selain itu akibat hukum lainnya yaitu timbulnya kerugian artinya seseorang mengharapkan untuk mendapatkan status hukum atas tanah miliknya tapi karena adanya sertifikat ganda dan kemudian dinyatakan kalah dalam persidangan dengan konsekuensi berupa sertifikat dinyatakan batal, otomatis orang tersebut mengalami kerugian karena biar bagaimana dalam proses pendaftaran tanah mengeluarkan biaya-biaya apalagi kalau tanah tersebut luas dan yang paling mungkin diatas tanah tersebut akan dibangun usaha atau tempat mencari nafkah. Belum lagi biaya perkara yang harus dibayar. Tergugat sebagai pihak yang kalah dalam persidangan.

Disamping itu, dikatakan menimbulkan kerugian karena tanah yang berperkara akan sangat sulit untuk dijual dan kalaupun bisa harga jual tanah tersebut akan rendah, apa lagi mengingat dalam kasus tersebut sebelumnya Penggugat berniat menjual tanah tersebut tetapi dari hasil pengukuran ulang lokasi, Penggugat merasa kaget ternyata berdasarkan berita acara diketahui jika diatas tanah hak milik Penggugat tersebut terdapat sertifikat-sertifikat orang lain. Jadi dengan adanya sertifikat ganda tersebut Penggugat merasa

²¹ *Ibid.*, hlm. 35.

²² Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012), hlm. 13.

dirugikan karena tidak bisa melakukan jual beli atau mengalihkan tanah tersebut karena status tanah tersebut yang sedang dalam perkara.

2. Eksistensi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mencegah terbitnya sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Serang Banten

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam satu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat pada khususnya. Pendaftaran tanah secara sistematis lengkap diselenggarakan atas prakasa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sistem Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) ini telah diatur oleh Pemerintah melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai pedoman dalam melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap bidang yuridis dan sebagai standarisasi dan keseragaman dalam melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap secara yuridis.²³

Secara umum mekanisme pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang meliputi:²⁴

a. Perencanaan

Penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat dilaksanakan melalui kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, atau gabungan dari kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dengan program dan/atau kegiatan lain seperti Program Sertifikasi Lintas Sektor dan Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat serta program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah objek landreform, konsolidasi tanah, dan transmigrasi.

b. Penetapan lokasi

Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di wilayah kerjanya. Penetapan Lokasi dapat dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap bagian demi bagian dalam satu hamparan

²³ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (4)

- c. Persiapan
Kepala Kantor Pertanahan melakukan persiapan pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas
Kepala Kantor Pertanahan membentuk dan menetapkan Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- e. Penyuluhan
Penyuluhan akan dijadwalkan terlebih dahulu dan dilaksanakan oleh petugas badan pertanahan nasional beserta panitia adjudikasi. Penyuluhan ini dilakukan kepada seluruh masyarakat peserta program pendaftaran tanah sistematis lengkap baik yang sudah memiliki sertifikat atau belum memiliki sertifikat.
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis
Pengumpulan Data Fisik dilaksanakan melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilakukan dengan menggunakan teknologi survei dan pemetaan yang telah disediakan. Sedangkan Pengumpulan data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan.
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak
Panitia adjudikasi pendaftaran tanah sistematis lengkap melakukan penelitian data yuridis untuk keperluan pembuktian hak. Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan.
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya.
Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan formulir Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis selama empat belas hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi pendaftaran tanah sistematis lengkap dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan. Setelah masa pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis disahkan oleh Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dibuat dalam bentuk berita acara pengesahan pengumuman data fisik dan data yuridis.
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak.
Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menegaskan konversi menjadi Hak Milik atas nama pemegang hak yang terakhir, untuk bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan dan menetapkan

pengakuan atau penegasan sebagai Hak Milik, untuk bidang tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan dengan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun secara terus menerus termasuk pendahulu-pendahulunya serta mengusulkan keputusan pemberian hak, untuk bidang tanah yang merupakan tanah Negara dengan mengusulkan secara kolektif kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan menggunakan Daftar Usulan Pemberian Hak Milik/Guna Bangunan/Pakai.

j. Pembukuan hak;

Pembukuan hak, pembatasan-pembatasan yang bersangkutan dengan hak tersebut termasuk pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut garis sempadan pantai, sungai dan lain-lain, juga dicatat pembatasan penggunaan tanah hak dalam kawasan lindung. Penandatanganan Buku Tanah dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Bentuk, isi dan tata cara pengisian buku tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah

Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya akan diterbitkan sertifikat hak atas tanah. Penerbitan sertifikat oleh kementerian agraria tata ruang atau badan pertanahan nasional yang menjadi bukti otentik seseorang atas kepemilikan tanah miliknya.

l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan

Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melakukan pengumpulan, pengelompokan, pengolahan, dan penyimpanan data Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Ketua Panitia Ajudikasi pendaftaran tanah sistematis lengkap menyerahkan hasil pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap kepada Kepala Kantor Pertanahan pada akhir kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan disertai dengan data pendaftaran tanah sistematis lengkap. Penyerahan hasil pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dibuat dalam bentuk Berita Acara Serah Terima berkas dan warkah hasil kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi pendaftaran tanah sistematis lengkap dan Kepala Kantor Pertanahan.

m. Pelaporan

Pelaporan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan pada saat terjadi permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan pendaftaran tanah sistematis lengkap selesai dilaksanakan.

Pada Program Pendaftaran Tanah dalam mekanisme pelaksanaannya dilaksanakan tahap Plotting peta yang dimana pemohon wajib menunjukkan lokasi tanahnya di peta monitor. Jika lokasi yang ditunjuk dalam peta ternyata sudah ada plottingan bidang maka akan dicek kembali terhadap kepemilikan dalam obyek tersebut dan pemohon dipersilahkan untuk melakukan klarifikasi apabila dalam obyek tersebut belum ada plottingan maka sertifikat baru bisa didaftarkan. Upaya Plotting ini menggunakan teknologi GPS (*Global Positioning System*) untuk masuk ke dalam peta pendaftaran. Hasil plotting akan menunjukkan apakah benar di lokasi tersebut terdapat lahan kepemilikan sesuai keterangan di sertifikat. Apabila benar, hasilnya akan menunjukkan sertifikat tersebut asli. Artinya, baik data pendaftaran dan lokasi tanah bersifat valid. Sebaliknya, jika tidak ditemukan tanah pada lokasi, maka sertifikat dinilai tidak valid. Jika terbukti sudah ada sertifikat terdaftar pada lokasi tersebut maka permohonan akan ditolak sehingga tidak ada potensi sertifikat ganda.

Terkait program PTSL ini khususnya di Kantor Pertanahan Serang Banten, menurut hasil wawancara penulis dengan Kasubsi Pegukuran dan Pemetaan Kadastral BPN Serang Banten yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di wilayah hukum Serang Banten merupakan program nasional dilakukan oleh Pemerintah yang bertujuan untuk mencegah sengketa pertanahan dimasyarakat serta memberikan jaminan kepastian hukum kepada setiap pemilik tanah. Kantor Pertanahan Serang Banten telah melaksanakan kegiatan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan Permen ATR/BPN No. 8 Tahun 2018 tentang PTSL.²⁵

Selanjutnya Kasubsi Pegukuran dan Pemetaan Kadastral BPN Serang Banten mengungkapkan bahwa melihat banyaknya terjadi sengketa pertanahan contohnya sengketa sertifikat ganda yang terdapat pada pendaftaran tanah pada umumnya. Maka Kantor Pertanahan Serang Banten berupaya meningkatkan hubungan dan tugasnya dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat terkait adanya program PTSL. Proses penyuluhan seharusnya tidak sekedar bentuk sosialisasi saja tetapi juga membagikan brosur kepada masyarakat. Kemudian Kantor Pertanahan Serang Banten dan perangkat desa harus lebih intensive memberikan informasi dan himbauan kepada pemilik tanah yang tidak berada di lokasi sehingga semua tanah dapat disertifikasi dan konflik pertanahan pun dapat dihindari.²⁶

Berdasarkan hasil wawancara tersebut penulis menganalisis dan menyimpulkan bahwa eksistensi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mencegah terbitnya sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Serang Banten yaitu program ini merupakan salah satu program

²⁵ Wawancara dengan Kasubsi Pegukuran dan Pemetaan Kadastral BPN Serang Banten.

²⁶ *Ibid.*

yang diciptakan untuk mengurangi sengketa-sengketa pertanahan seperti sengketa sertifikat ganda. Peran Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berdasarkan kenyataan dapat mengurangi terjadinya sengketa-sengketa pertanahan. Dengan adanya program ini dilaksanakan dengan melakukan pendataan dan pemetaan terhadap seluruh bidang tanah yang berada di Serang Banten. Pada program ini pihak Kantor Pertanahan Serang Banten dapat mencegah terjadinya masalah pertanahan dikemudian hari dan mendeteksi lebih awal masalah yang akan terjadi karena semua bidang tanah sudah terdaftar dan sudah terpetakan dan jika suatu saat kedepan adanya oknum yang mempunyai itikad tidak baik ingin mencoba membuat sertifikat pada bidang tanah yang sudah terpetakan akan terlihat bahwa bidang tanah tersebut sudah terdaftar hak atas tanahnya.

E. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, maka kesimpulan dalam penulisan jurnal ini yaitu: 1) Akibat hukum atas adanya kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertifikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Tetapi dengan timbulnya sertifikat ganda maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pendaftaran tanah. Selain itu akibat hukum lainnya yaitu timbulnya kerugian artinya seseorang mengharapkan untuk mendapatkan status hukum atas tanah miliknya tapi karena adanya sertifikat ganda dan kemudian dinyatakan kalah dalam persidangan dengan konsekuensi berupa sertifikat dinyatakan batal, otomatis orang tersebut mengalami kerugian. 2) Eksistensi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mencegah terbitnya sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Serang Banten yaitu program ini merupakan salah satu program yang diciptakan untuk mengurangi sengketa-sengketa pertanahan seperti sengketa sertifikat ganda. Peran Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berdasarkan kenyataan dapat mengurangi terjadinya sengketa-sengketa pertanahan. Dengan adanya program ini dilaksanakan dengan melakukan pendataan dan pemetaan terhadap seluruh bidang tanah yang berada di Serang Banten. Pada program ini pihak Kantor Pertanahan Serang Banten dapat mencegah terjadinya masalah pertanahan dikemudian hari dan mendeteksi lebih awal masalah yang akan terjadi karena semua bidang tanah sudah terdaftar dan sudah terpetakan dan jika suatu saat kedepan adanya oknum yang mempunyai itikad tidak baik ingin mencoba membuat sertifikat pada bidang tanah yang sudah terpetakan akan terlihat bahwa bidang tanah tersebut sudah terdaftar hak atas tanahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertifikat dan Permasalahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2006.
- Bronto Susanto, "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 1977", *Jurnal Fakultas Hukum Untag Surabaya*, Vol.10, No. 20 Agustus 2014, hlm. 76.
- Daliyo, Arief Sidharta, *Hukum Agraria I*, PT Prenahallindo, Jakarta, 2001.
- Iwan Permadi, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum", *Jurnal Yustisia* Volume 5, Nomor 2, 2016, hlm. 461.
- Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press & Citra Media, Yogyakarta, 2006.
- Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Maria S.W. dan Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2003.
- Pandu Eka Pramuditya, "Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Negara di Surakarta", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta*, Vol.III No.2, Juli 2016, hlm. 107.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.
- Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2010.
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Sulistiyawati Irianto, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 32 (2), (2002), hlm.155-166.
- Sutrisno Hadi, *Metodologi Riserch 1*, Gajah Mada, Yogyakarta, 1980.
- Tongam Nadeak, "Implementasi Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kota Medan", *Jurnal Universitas Sumatera Utara*, 2018, hlm. 15.
- Wawancara dengan Kasubsi Pegukuran dan Pemetaan Kadastral BPN Serang Banten.
- Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008.