



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 1 (2026) pp: 1900-1908

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Tumpang Tindih Sertipikat Dalam Sistem Publikasi Negatif Berdasarkan Asas Keadilan

Oktavianti Puspito Roto¹, Purwono Sungkowo Raharjo², Fatma Ulfatun Najicha³

Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

oktaviantipuspito@student.uns.ac.id

Abstrak

Tumpang tindih sertipikat tanah masih menjadi persoalan yang kerap muncul dalam praktik pertanahan di Indonesia, terutama dalam sistem publikasi negatif yang dianut oleh pemerintah. Sistem ini menempatkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat, namun tidak bersifat mutlak, sehingga masih terbuka kemungkinan terjadinya gugatan apabila ditemukan cacat hukum dalam proses penerbitannya. Akibatnya, ketika lebih dari satu sertipikat diterbitkan atas objek tanah yang sama, muncul ketidakpastian hukum yang berpotensi menimbulkan sengketa kepemilikan dan merugikan pemegang hak yang beritikad baik. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah dalam kasus tumpang tindih sertipikat serta menilai efektivitas mekanisme penyelesaian sengketa yang tersedia dengan berlandaskan pada prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif, dengan menelaah peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, serta didukung oleh analisis putusan pengadilan dan literatur hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun sistem publikasi negatif memiliki kelemahan yang memungkinkan terjadinya sengketa akibat kesalahan administratif, negara tetap memiliki kewajiban untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sah dan beritikad baik. Namun demikian, efektivitas perlindungan hukum tersebut masih sangat bergantung pada ketelitian proses administrasi pertanahan, profesionalisme aparatur, serta konsistensi putusan peradilan dalam menegakkan asas keadilan. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan pentingnya penguatan sistem administrasi pertanahan dan harmonisasi regulasi guna mewujudkan perlindungan hukum yang lebih optimal bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia.

Kata kunci: Perlindungan Hukum, Hak Atas Tanah Tumpang Tindih Sertipikat, Sistem Publikasi.

1. Latar Belakang

Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang memiliki peran esensial bagi keberlangsungan hidup manusia. Oleh karena itu, tanah perlu dijaga, dikelola, dan dimanfaatkan secara bijaksana sebagai sumber utama kehidupan. Sejak manusia dilahirkan hingga akhir hayatnya, keberadaan tanah selalu menjadi bagian tak terpisahkan, baik sebagai tempat berpijak dan bermukim maupun sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Adapun bukti kepemilikan tanah seseorang ditandai dengan adanya sertipikat tanah, sertipikat hak milik atas tanah merupakan bukti resmi yang menegaskan keabsahan kepemilikan tanah dan menjadi satu-satunya dokumen yang diakui oleh negara.

Untuk memastikan bahwa kepemilikan tanah tersebut benar-benar aman dan jelas secara hukum, sesuai dengan Pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dikombinasikan dengan Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) melakukan pendaftaran tanah dan menerbitkan sertipikat tanah sebagai bukti resmi hak kepemilikan. Sebagaimana yang telah kita ketahui bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif, namun pada kenyataannya banyak yang beranggapan bahwa sistem publikasi negatif tidak seideal sistem publikasi positif yang diterapkan oleh negara-negara maju. Hal ini karena dianggap sistem publikasi negatif kurang memberikan kepastian hukum sehingga berpotensi menimbulkan sengketa.

Sampai saat ini masih sering dijumpai adanya sertipikat hak atas tanah yang saling tumpang tindih. Apabila terdapat dua atau lebih sertipikat yang diterbitkan atas satu bidang tanah, hal tersebut menandakan adanya perbedaan baik pada data fisik maupun data yuridis. Data fisik sendiri berisi keterangan mengenai batas, letak, dan luas bidang tanah atau satuan rumah susun yang terdaftar, serta mencakup informasi tentang ada atau

tidaknya bangunan di atas tanah tersebut. Sertifikat tumpang tindih (overlapping) adalah kondisi ketika satu bidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat, baik sebagian maupun seluruhnya saling bertindihan. Keadaan ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan bukti dan kepastian hak atas tanah. Terbitnya dua sertifikat atas satu bidang tanah dapat menimbulkan sengketa hukum, sehingga pemilik sertifikat yang sah memerlukan jaminan dan perlindungan hukum.

Permasalahan tumpang tindih sertipikat hak atas tanah tidak hanya menimbulkan konflik antarindividu, tetapi juga berdampak pada menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi pertanahan. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kelemahan dalam proses pendaftaran tanah, baik yang disebabkan oleh faktor administratif, kelalaian aparatur, ketidaktelitian dalam pengukuran dan pemetaan, maupun kurangnya koordinasi antarinstansi terkait. Akibatnya, kepastian hukum yang seharusnya menjadi tujuan utama pendaftaran tanah justru tidak tercapai secara optimal, sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang beritikad baik dan memiliki dasar hak yang sah.

Selain itu, adanya keberadaan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah di Indonesia menempatkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat, namun tidak bersifat mutlak. Artinya, sertipikat masih dapat digugat dan dibatalkan apabila terbukti terdapat cacat hukum dalam proses penerbitannya. Dalam konteks ini, perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah menjadi sangat penting untuk dikaji, terutama dalam rangka menjamin rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang komprehensif terhadap mekanisme perlindungan hukum yang tersedia bagi pemegang sertipikat yang dirugikan akibat tumpang tindih sertipikat, agar tujuan hukum pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan dapat terwujud secara efektif.

Dalam praktiknya, keberadaan sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia masih menyimpan berbagai permasalahan struktural. Idealnya, sertipikat tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak. Namun, ketika dalam satu bidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat, fungsi tersebut menjadi kabur dan justru melahirkan ketidakpastian. Kondisi ini tidak hanya merugikan pemegang sertipikat yang beritikad baik, tetapi juga berpotensi menimbulkan konflik sosial yang berkepanjangan, bahkan berujung pada sengketa hukum di pengadilan.

Permasalahan tumpang tindih sertipikat sering kali berawal dari proses administrasi pertanahan yang tidak berjalan secara cermat dan akurat. Kesalahan pengukuran, pemetaan yang tidak presisi, data yuridis yang tidak diverifikasi secara menyeluruh, serta lemahnya pengawasan internal di lingkungan Badan Pertanahan Nasional menjadi faktor utama yang memicu terjadinya overlapping sertipikat. Di sisi lain, masih adanya praktik pendaftaran tanah yang hanya mengandalkan data sepihak tanpa pengecekan lapangan secara menyeluruh turut memperbesar risiko terjadinya penerbitan sertipikat ganda.

Selain faktor administratif, persoalan ini juga tidak dapat dilepaskan dari karakteristik sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia. Dalam sistem ini, negara tidak sepenuhnya menjamin kebenaran data yang tercantum dalam sertipikat, melainkan hanya mencatat dan mempublikasikan data yang diajukan oleh pemohon. Akibatnya, apabila terdapat kesalahan atau cacat hukum dalam proses pendaftaran, tanggung jawab tidak sepenuhnya berada pada negara, melainkan dapat dibebankan kepada pemegang sertipikat. Hal ini berbeda dengan sistem publikasi positif, di mana negara memberikan jaminan penuh atas kebenaran data dan hak yang terdaftar.

Kondisi tersebut menimbulkan dilema hukum tersendiri. Di satu sisi, sertipikat disebut sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Namun di sisi lain, kekuatan pembuktian tersebut tidak bersifat absolut karena masih dapat dibantah melalui gugatan di pengadilan. Akibatnya, pemegang sertipikat berada pada posisi yang rentan, terutama ketika muncul pihak lain yang juga memiliki sertipikat atas objek tanah yang sama. Dalam situasi seperti ini, asas kepastian hukum yang menjadi tujuan utama pendaftaran tanah menjadi sulit diwujudkan.

Lebih jauh, tumpang tindih sertipikat juga mencerminkan belum optimalnya penerapan asas keadilan dalam hukum pertanahan. Pemegang sertipikat yang memperoleh haknya melalui prosedur yang sah dan beritikad baik seharusnya mendapatkan perlindungan hukum yang maksimal. Namun dalam praktik, tidak jarang mereka justru harus menempuh proses hukum yang panjang, memakan biaya besar, dan menyita waktu, hanya untuk mempertahankan hak yang secara formal telah diakui oleh negara. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip

keadilan substantif, di mana hukum seharusnya melindungi pihak yang benar dan tidak menimbulkan penderitaan tambahan.

Dalam konteks inilah, perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat tumpang tindih sertipikat menjadi isu yang sangat relevan untuk dikaji. Perlindungan hukum tidak hanya dimaknai sebagai upaya penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi, tetapi juga mencakup upaya preventif dan represif yang dilakukan oleh negara. Upaya preventif dapat berupa perbaikan sistem pendaftaran tanah, peningkatan kualitas sumber daya manusia di bidang pertanahan, pemanfaatan teknologi informasi dan sistem peta digital, serta transparansi data pertanahan. Sementara itu, upaya represif diwujudkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa, baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan.

Lebih lanjut, analisis terhadap perlindungan hukum juga harus dikaitkan dengan prinsip keadilan sebagai salah satu tujuan utama hukum. Keadilan tidak hanya bersifat formal, tetapi juga harus dirasakan secara nyata oleh masyarakat. Oleh karena itu, negara melalui aparturnya dituntut untuk tidak hanya berpegang pada prosedur administratif semata, tetapi juga mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan perlindungan terhadap pihak yang lemah. Dalam kasus tumpang tindih sertipikat, keadilan seharusnya berpihak kepada pemegang hak yang memperoleh sertipikat secara sah, jujur, dan tanpa itikad buruk.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa permasalahan tumpang tindih sertipikat hak atas tanah bukanlah persoalan sederhana, melainkan masalah kompleks yang melibatkan aspek hukum, administrasi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, diperlukan kajian hukum yang mendalam terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah, khususnya yang berkaitan dengan sistem publikasi negatif dan mekanisme perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat. Kajian ini menjadi penting untuk menemukan solusi yang tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga menjamin keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Dengan adanya permasalahan diatas, oleh karena itu penulis ingin menganalisis bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat adanya tumpang tindih sertipikat dalam sistem publikasi negative yang berdasar pada asas keadilan dengan mengkaji perundang-undangan yang berlaku serta jurnal lain dan sumber kajian lainnya yang dijadikan sebagai kajian literatur.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan argumentasi, penilaian, dan rekomendasi mengenai bagaimana seharusnya hukum diterapkan dalam menghadapi permasalahan tumpang tindih sertipikat hak atas tanah. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah berbagai ketentuan hukum yang mengatur pendaftaran tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria beserta peraturan pelaksanaannya.

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, serta ketentuan hukum lain yang berkaitan langsung dengan objek penelitian. Sementara itu, bahan hukum sekunder mencakup buku teks hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta pendapat para ahli hukum yang memiliki relevansi dengan isu perlindungan hukum dalam sistem pendaftaran tanah.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menginventarisasi, mengklasifikasikan, dan menelaah bahan hukum yang relevan secara sistematis. Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis menggunakan metode penalaran deduktif, yakni dengan menarik kesimpulan dari norma hukum yang bersifat umum ke permasalahan hukum yang bersifat khusus. Melalui metode ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah akibat tumpang tindih sertipikat serta rumusan rekomendasi yang sesuai dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum.

3. Hasil dan Diskusi

A. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah telah ditetapkan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketentuan tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 19 ayat (1) yang menegaskan bahwa untuk memberikan kepastian hukum, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia berdasarkan aturan yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah. Pelaksanaan ketentuan tersebut kemudian diwujudkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatur seluruh tata cara pendaftaran tanah beserta akibat hukumnya, dengan sertipikat tanah sebagai produk akhirnya. Selanjutnya, Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA.

Sistem publikasi pendaftaran tanah dibagi kedalam dua macam system yaitu, sistem positif dan sistem negatif. Sistem publikasi positif menerapkan pendaftaran hak, yang mengharuskan adanya daftar atau buku tanah sebagai tempat penyimpanan dan penyajian data yuridis, serta sertipikat yang berfungsi sebagai bukti resmi kepemilikan hak. Sistem publikasi negatif menegaskan bahwa negara tidak bertanggung jawab atas kebenaran data yang tercantum. Pendaftaran hak atas tanah tidak memberikan jaminan mutlak bahwa nama yang tertera dalam buku tanah adalah pemilik yang benar. Artinya, hak atas tanah yang sudah tercatat masih dapat digugat, selama pihak yang membantah mampu menunjukkan bukti yang kuat untuk mendukung klaimnya.

Sistem pendaftaran negatif maupun positif mempunyai kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Sistem publikasi positif memberikan beberapa keuntungan, antara lain jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat, adanya peran aktif dari pejabat pertanahan, serta proses penerbitan sertipikat yang dapat diketahui masyarakat secara terbuka. Namun, sistem ini juga memiliki sejumlah kelemahan, seperti kemungkinan hilangnya hak pemilik tanah yang sebenarnya karena sertipikat telah diterbitkan atas nama pihak lain dan tidak dapat diubah, biaya proses yang relatif tinggi, serta kewenangan pengadilan yang bergeser ke ranah administrative.

Sebaliknya, sistem publikasi negatif memiliki kelebihan seperti perlindungan bagi pemilik tanah yang sesungguhnya dari klaim pihak lain, adanya penelusuran riwayat tanah sebelum sertipikat diterbitkan, serta tidak adanya batas waktu bagi pemilik asli untuk menuntut kembali tanahnya yang telah didaftarkan pihak lain. Meski begitu, sistem ini juga memiliki kelemahan, antara lain tidak adanya jaminan mutlak atas keabsahan sertipikat karena dapat digugat atau dibatalkan, sikap pejabat pertanahan yang cenderung pasif sehingga memengaruhi ketelitian dan kebenaran data, serta prosedur kerja yang kurang terbuka dan sulit dipahami oleh masyarakat umum.

Adapun sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang berindikasi positif, yakni sistem yang pada prinsipnya tidak menempatkan sertipikat sebagai bukti hak yang bersifat mutlak, namun tetap memberikan kekuatan pembuktian kuat bagi pemegangnya. Karakteristik tersebut memberikan ruang bagi timbulnya sengketa, termasuk tumpang tindih sertipikat, karena data yang tercantum dalam buku tanah dan peta pendaftaran selalu berpotensi dinilai tidak sepenuhnya final.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penerapan sistem publikasi negatif yang berindikasi positif menuntut adanya kehati-hatian yang tinggi dari aparaturnya dalam setiap tahapan pendaftaran tanah. Ketelitian dalam pengumpulan data fisik dan data yuridis menjadi faktor penentu guna mencegah terjadinya kesalahan administratif yang dapat berujung pada sengketa pertanahan. Apabila proses pendaftaran dilakukan tanpa verifikasi yang cermat, maka sertipikat yang diterbitkan berpotensi mengandung cacat hukum, baik yang bersifat formil maupun materiil, sehingga merugikan pihak-pihak yang beritikad baik dan mengandalkan sertipikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Di sisi lain, sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia menuntut peran aktif masyarakat dalam menjaga dan membuktikan hak atas tanah yang dimilikinya. Pemegang sertipikat tidak hanya bergantung pada kekuatan dokumen semata, tetapi juga harus mampu mempertahankan haknya apabila muncul klaim atau keberatan dari pihak lain. Oleh karena itu, keberadaan mekanisme perlindungan hukum menjadi sangat penting untuk memberikan jaminan kepastian dan keadilan bagi pemegang hak atas tanah, khususnya dalam kasus tumpang tindih sertipikat, agar tujuan pendaftaran tanah sebagai sarana tertib administrasi dan kepastian hukum dapat terwujud secara efektif.

Dalam praktik penyelenggaraan pendaftaran tanah, penerapan sistem publikasi negatif yang berindikasi positif menimbulkan konsekuensi hukum yang cukup kompleks. Di satu sisi, sistem ini dimaksudkan untuk melindungi pemilik tanah yang sesungguhnya agar tidak kehilangan haknya hanya karena kesalahan administratif atau pendaftaran oleh pihak lain yang tidak berhak. Namun di sisi lain, sistem ini juga menciptakan ketidakpastian hukum bagi pemegang sertipikat yang telah melalui prosedur pendaftaran resmi dan mengandalkan sertipikat tersebut sebagai bukti kepemilikan yang sah. Ketegangan antara perlindungan terhadap pemilik hak yang sebenarnya dan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat inilah yang menjadi ciri khas sekaligus problem utama sistem publikasi negatif.

Ketidakpastian hukum tersebut semakin terasa ketika sertipikat yang telah diterbitkan oleh negara masih dapat digugat dan bahkan dibatalkan melalui putusan pengadilan. Dalam beberapa kasus, pengadilan memutuskan bahwa sertipikat yang lebih dahulu terbit tidak selalu menjadi penentu kepemilikan, melainkan harus dilihat pada aspek riwayat penguasaan, alas hak, serta itikad para pihak. Akibatnya, sertipikat yang semestinya menjadi alat pembuktian yang kuat justru kehilangan fungsinya sebagai jaminan kepastian hukum. Hal ini menimbulkan keraguan di tengah masyarakat terhadap efektivitas sistem pendaftaran tanah yang dijalankan oleh pemerintah.

Lebih lanjut, sistem publikasi negatif juga berdampak pada meningkatnya jumlah sengketa pertanahan yang masuk ke lembaga peradilan. Sengketa tersebut tidak hanya melibatkan masyarakat dengan masyarakat, tetapi juga sering kali menyeret Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak tergugat atau turut tergugat. Hal ini menunjukkan bahwa kesalahan dalam proses pendaftaran tanah tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pemohon, melainkan juga mencerminkan lemahnya pengawasan dan ketelitian aparaturnya dalam menjalankan tugasnya. Dalam konteks ini, negara tidak dapat sepenuhnya melepaskan diri dari tanggung jawab atas terbitnya sertipikat yang cacat hukum.

Penerapan sistem publikasi negatif yang berindikasi positif seharusnya diimbangi dengan standar administrasi pertanahan yang tinggi. Ketelitian dalam pengukuran, pemetaan, penelitian riwayat tanah, serta verifikasi data yuridis menjadi keharusan mutlak. Tanpa dukungan sistem administrasi yang kuat dan akurat, sistem publikasi negatif justru membuka ruang terjadinya maladministrasi yang berujung pada tumpang tindih sertipikat. Oleh karena itu, peran aparaturnya tidak dapat diposisikan secara pasif, melainkan harus aktif dalam memastikan bahwa setiap bidang tanah yang didaftarkan benar-benar bebas dari sengketa dan klaim pihak lain.

Selain itu, perkembangan teknologi informasi sebenarnya memberikan peluang besar untuk meminimalisasi kelemahan sistem publikasi negatif. Penerapan peta pendaftaran berbasis digital, sistem informasi pertanahan terintegrasi, serta keterbukaan akses data pertanahan bagi masyarakat dapat menjadi instrumen penting dalam mencegah terjadinya sertipikat tumpang tindih. Dengan sistem yang transparan dan mudah diakses, potensi kesalahan pengukuran dan pemetaan dapat ditekan, serta masyarakat dapat turut serta melakukan pengawasan terhadap proses pendaftaran tanah di wilayahnya masing-masing.

Namun demikian, penguatan sistem administrasi dan teknologi saja tidak cukup apabila tidak diikuti dengan penguatan aspek hukum dan regulasi. Harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan menjadi sangat penting agar tidak terjadi tumpang tindih norma yang justru memperburuk ketidakpastian hukum. Di samping itu, diperlukan pula pedoman yang jelas bagi aparat penegak hukum dan hakim dalam menangani sengketa pertanahan, khususnya yang berkaitan dengan konflik sertipikat dalam sistem publikasi negatif. Konsistensi putusan pengadilan menjadi faktor krusial dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum pertanahan.

Dalam perspektif keadilan, sistem publikasi negatif seharusnya tidak menempatkan beban yang terlalu berat kepada pemegang sertipikat yang beritikad baik. Ketika seseorang telah memenuhi seluruh prosedur pendaftaran tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, maka secara moral dan hukum ia berhak memperoleh perlindungan dari negara. Oleh karena itu, apabila terjadi kesalahan administratif yang menyebabkan terbitnya sertipikat tumpang tindih, negara seharusnya hadir untuk memberikan solusi yang adil, baik melalui mekanisme pembatalan yang transparan, pemberian ganti rugi, maupun penyelesaian sengketa yang cepat dan efektif.

Dengan demikian, sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia tidak dapat dipahami semata-mata sebagai pilihan antara sistem positif atau negatif, melainkan sebagai suatu sistem yang harus terus dikembangkan dan disempurnakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dinamika hukum. Sistem publikasi negatif yang

berindikasi positif menuntut keseimbangan antara kepastian hukum, perlindungan hak, dan keadilan substantif. Apabila keseimbangan tersebut dapat diwujudkan melalui perbaikan regulasi, peningkatan kualitas aparatur, serta pemanfaatan teknologi, maka tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah, dapat tercapai secara lebih optimal.

Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia menjadi landasan penting dalam menganalisis permasalahan tumpang tindih sertipikat. Sistem ini tidak hanya menentukan kekuatan pembuktian sertipikat, tetapi juga memengaruhi pola penyelesaian sengketa dan bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Dengan memahami karakteristik dan implikasi sistem publikasi negatif yang berindikasi positif, diharapkan dapat dirumuskan langkah-langkah perbaikan yang berorientasi pada keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat.

B. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Tumpang Tindih Sertipikat Dalam Sistem Publikasi Negatif Berdasarkan Asas Keadilan

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum merupakan upaya untuk melindungi atau memberikan bantuan kepada subjek hukum melalui perangkat hukum yang ada. Dari pengertian tersebut, terdapat beberapa unsur penting dalam perlindungan hukum, yaitu pihak yang memberikan perlindungan, pihak yang dilindungi, serta instrumen atau upaya yang digunakan untuk mencapai perlindungan tersebut. Philipus M. Hadjon membagi perlindungan hukum menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan preventif, yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapat sebelum keputusan pemerintah bersifat final guna mencegah terjadinya sengketa, dan perlindungan represif, yang bertujuan menyelesaikan sengketa yang telah terjadi. Secara umum, perlindungan hukum merupakan jaminan dari negara bagi setiap individu untuk menjalankan hak serta kepentingan hukumnya sebagai subjek hukum.

Pada hakikatnya, perlindungan hukum preventif bagi pemegang hak atas tanah telah diwujudkan melalui penyelenggaraan sistem pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan jaminan hak atas tanah. Melalui sistem tersebut, setiap bidang tanah dicatat secara resmi dengan memuat data fisik dan data yuridis yang jelas, sehingga status kepemilikan dan penguasaan tanah dapat diketahui secara pasti. Pendaftaran tanah juga berfungsi sebagai sarana pembuktian hak yang memberikan kekuatan hukum bagi pemegang sertipikat dalam mempertahankan haknya apabila terjadi sengketa

Adapun Sistem publikasi pendaftaran tanah yang diterapkan di Indonesia adalah sistem negatif yang diberi unsur positif, karena menghasilkan sertipikat sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Dengan demikian, sistem yang dianut bukanlah sistem publikasi negatif secara murni. Dalam sistem negatif yang benar-benar murni, pendaftaran hak tidak digunakan, dan tidak terdapat ketentuan seperti yang diatur dalam pasal-pasal UUPA tersebut yang menegaskan bahwa sertipikat memiliki kekuatan sebagai alat bukti yang kuat.

Sertipikat tanah merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai bukti sah atas kepemilikan dan hak seseorang terhadap sebidang tanah. Dokumen ini memiliki kedudukan penting sebagai salah satu arsip vital negara. Pencetakan sertipikat dilakukan oleh Peruri atas kepercayaan BPN, proses pembuatannya dapat dilakukan secara mandiri oleh pemilik tanah maupun melalui bantuan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Dalam hal terjadi transaksi jual beli tanah yang menghasilkan sertipikat baru, sertipikat tersebut wajib didaftarkan agar kepemilikan tanah tersebut memperoleh jaminan kepastian hukum.

Dalam pendapat Mariam Badruzaman menjelaskan bahwa UUPA menganut sistem publikasi pendaftaran tanah yang bersifat campuran, yaitu gabungan antara sistem negatif dan sistem positif. Unsur negatif tampak dari adanya perlindungan terhadap pemilik asli melalui asas *nemo plus juris*. Sementara itu, unsur positif terlihat dari peran serta pemerintah dalam proses pendaftaran hak atas tanah, di mana PPAT dan bagian pendaftaran tanah berperan memastikan kebenaran data pada setiap transaksi atau peralihan hak.

Asas *nemo plus juris* dalam sistem publikasi negatif berarti seseorang tidak dapat mengalihkan hak melebihi apa yang sebenarnya ia miliki. Asas ini dimaksudkan untuk melindungi pemilik hak yang sesungguhnya dari tindakan pihak lain yang memindahkan hak atas tanah tanpa sepengetahuan pemilik asli. Salah satu karakter utama dari sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan absolut

bahwa nama yang tercatat tidak dapat dibantah apabila terbukti bukan pemilik yang benar. Selain itu, pejabat yang menangani proses balik nama bersifat pasif, sehingga mereka tidak berkewajiban meneliti kebenaran dokumen yang diajukan kepada mereka.

Stelsel negatif yang diterapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi pemilik hak yang sebenarnya. Hal ini didasarkan pada asas *nemo plus juris*, yaitu seseorang tidak dapat mengalihkan hak melebihi apa yang ia miliki. Kepastian hukum tetap diupayakan melalui pencatatan data pertanahan yang telah diverifikasi. Petugas pendaftaran tanah melakukan pemeriksaan atas kebenaran data yang diajukan sebelum menerbitkan sertipikat kepada pemohon. Namun, sertipikat yang diterbitkan tidak bersifat mutlak, karena masih terbuka ruang bagi pemilik asli untuk membuktikan haknya melalui proses peradilan apabila terjadi kesalahan atau sengketa.

Dalam Pasal 34 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 menegaskan bahwa setiap bidang tanah pada dasarnya hanya boleh diterbitkan satu sertifikat hak atas tanah. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjamin bahwa setiap tanah yang didaftarkan memiliki satu identitas hukum dan satu pemegang hak, sehingga sistem pendaftaran secara otomatis akan menolak permohonan atas bidang tanah yang sebelumnya telah tercatat. Sesuai Pasal 34 ayat (1), BPN wajib memeriksa data fisik dan yuridis secara terpadu sebelum menerbitkan sertifikat. Jika ditemukan indikasi tumpang tindih, penerbitan sertifikat baru harus ditunda atau dibatalkan. Proses pendaftaran tanah meliputi pengukuran, pemetaan, dan pembukuan harus dilakukan secara teliti, dengan penetapan batas berdasarkan kesepakatan para pemilik tanah yang berbatasan sesuai asas kontradiktur delimitasi dalam PP No. 24 Tahun 1997 dan aturan pelaksanaannya. Kesalahan batas merupakan penyebab utama tumpang tindih, sehingga ketelitian dalam pengukuran dan pemetaan sangat penting untuk mencegah perbedaan letak maupun luas bidang tanah dalam satu sistem koordinat.

Dalam konteks tumpang tindih sertipikat, stelsel negatif menyediakan mekanisme perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan dengan memberi ruang bagi pemilik yang sah untuk memperjuangkan kembali haknya. Pemilik asli tetap dapat mengajukan gugatan dan mempertahankan hak atas tanah melalui proses peradilan, sementara sertipikat yang diterbitkan secara keliru dapat dibatalkan atau diperbaiki sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Perlindungan ini selaras dengan asas keadilan, karena memastikan bahwa pihak yang memperoleh hak secara benar dan beritikad baik tidak menjadi korban kesalahan administrasi pertanahan. Melalui penerapan asas tersebut, penyelesaian konflik akibat tumpang tindih sertipikat tidak hanya menitikberatkan pada legalitas formal, tetapi juga mempertimbangkan keseimbangan hak, kepentingan, dan kerugian yang dialami oleh pemilik tanah yang seharusnya dilindungi. Dengan demikian, stelsel negatif tetap memberikan jaminan keadilan materiel dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang timbul akibat tumpang tindih sertipikat.

Dalam Asas keadilan penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat menuntut agar setiap pihak memperoleh perlakuan yang proporsional sesuai dengan hak dan kewajibannya. Dalam hal ini, hakim tidak hanya berpegang pada keberadaan sertipikat sebagai bukti formal, tetapi juga menilai proses perolehan hak, riwayat penguasaan tanah, serta itikad baik para pihak. Pendekatan tersebut diperlukan agar putusan yang dihasilkan tidak semata-mata bersifat prosedural, melainkan mampu mencerminkan rasa keadilan substantif bagi pihak yang secara nyata memiliki hubungan hukum dan penguasaan atas tanah yang disengketakan.

Asas keadilan dalam penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat menuntut agar setiap pihak memperoleh perlakuan yang proporsional sesuai dengan hak dan kewajibannya. Dalam hal ini, hakim tidak hanya berpegang pada keberadaan sertipikat sebagai bukti formal, tetapi juga menilai proses perolehan hak, riwayat penguasaan tanah, serta itikad baik para pihak. Pendekatan tersebut diperlukan agar putusan yang dihasilkan tidak semata-mata bersifat prosedural, melainkan mampu mencerminkan rasa keadilan substantif bagi pihak yang secara nyata memiliki hubungan hukum dan penguasaan atas tanah yang disengketakan.

Sehingga, pemegang sertifikat yang memiliki dasar hukum yang jelas dapat mempertahankan hak atas tanahnya apabila muncul klaim dari pihak lain, baik melalui gugatan di pengadilan negeri maupun di PTUN dalam hal terjadi tumpang tindih sertipikat. Setelah sertifikat hak milik diterbitkan, pihak lain tidak dapat lagi mengajukan gugatan atas tanah tersebut, sehingga potensi sengketa atau tumpang tindih yang berlarut-larut dapat diminimalkan.

Dengan diajukannya gugatan tersebut, pemegang hak atas tanah pada hakikatnya telah memperoleh perlindungan hukum secara represif, karena melalui putusan pengadilan, khususnya Pengadilan Tata Usaha Negara, dapat dinilai dan diuji adanya kelalaian atau kesalahan administratif yang dilakukan oleh Badan

Pertanahan Nasional sebagai pejabat Tata Usaha Negara dalam proses penerbitan sertipikat. Putusan hakim PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap bersifat final dan mengikat, sehingga wajib dilaksanakan oleh BPN, baik dalam bentuk pembatalan, perbaikan, maupun penertiban kembali sertipikat yang bermasalah, sebagai wujud pertanggungjawaban negara dan pemulihan hak pemegang sertipikat yang dirugikan.

4. Kesimpulan

Sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia yang berlandaskan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan diimplementasikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menganut sistem publikasi negatif yang berindikasi positif, yaitu sistem yang tidak menempatkan sertipikat sebagai alat bukti hak yang bersifat mutlak, namun tetap memberikan kekuatan pembuktian yang kuat bagi pemegangnya. Sistem ini membuka ruang bagi pengajuan gugatan terhadap sertipikat apabila terbukti terdapat cacat hukum dalam proses penerbitannya, sehingga potensi sengketa pertanahan, termasuk tumpang tindih sertipikat, tidak dapat sepenuhnya dihindari. Baik sistem publikasi positif maupun negatif memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing, di mana sistem positif memberikan jaminan kepastian hukum yang lebih kuat tetapi berisiko menghilangkan hak pemilik sebenarnya, sementara sistem negatif memberikan perlindungan bagi pemilik tanah yang sesungguhnya namun belum mampu menjamin kepastian hukum secara absolut bagi pemegang sertipikat. Dalam konteks Indonesia, penerapan sistem publikasi negatif yang berindikasi positif menuntut tingkat kehati-hatian dan ketelitian yang tinggi dari aparaturnya pertanahan dalam melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis guna mencegah terjadinya kesalahan administratif yang dapat menimbulkan cacat hukum pada sertipikat. Di sisi lain, sistem ini juga menuntut peran aktif masyarakat untuk menjaga dan mempertahankan hak atas tanahnya, tidak semata-mata bergantung pada keberadaan sertipikat sebagai bukti kepemilikan. Oleh karena itu, keberadaan mekanisme perlindungan hukum yang efektif menjadi sangat penting untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang beritikad baik, khususnya dalam menghadapi permasalahan tumpang tindih sertipikat, agar tujuan pendaftaran tanah sebagai sarana tertib administrasi pertanahan dan pemberian kepastian hukum dapat terwujud secara optimal. Perlindungan hukum dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia merupakan bentuk tanggung jawab negara untuk menjamin hak dan kepentingan hukum setiap subjek hukum. Perlindungan preventif diwujudkan melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum dengan pencatatan data fisik dan data yuridis secara resmi, sedangkan perlindungan represif diberikan melalui mekanisme penyelesaian sengketa apabila terjadi konflik, termasuk sengketa tumpang tindih sertipikat. Dengan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang berindikasi positif, sebagaimana tercermin dalam ketentuan UUPA yang menempatkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat, namun tidak bersifat mutlak, sehingga masih terbuka ruang bagi pembuktian sebaliknya apabila terdapat cacat hukum dalam proses penerbitannya. Sistem ini juga mencerminkan karakter campuran antara sistem negatif dan positif, dimana perlindungan terhadap pemilik hak sesungguhnya diwujudkan melalui asas *nemo plus juris*, sementara unsur positif tampak dari peran aktif pemerintah dan aparaturnya pertanahan dalam memverifikasi data serta memastikan kebenaran administrasi sebelum penerbitan sertipikat. Ketentuan teknis seperti Pasal 34 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 serta asas kontradiktur delimitasi menegaskan pentingnya ketelitian dalam pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah guna mencegah terjadinya tumpang tindih sertipikat akibat kesalahan batas atau administrasi. Dalam konteks sengketa tumpang tindih sertipikat, sistem publikasi negatif menyediakan mekanisme perlindungan hukum yang sejalan dengan asas keadilan, karena memungkinkan pemilik hak yang sebenarnya untuk memperjuangkan dan mempertahankan haknya melalui proses peradilan, sementara sertipikat yang diterbitkan secara keliru dapat dibatalkan atau diperbaiki. Penyelesaian sengketa dalam kerangka ini menuntut agar hakim tidak hanya menilai keberadaan sertipikat secara formal, tetapi juga mempertimbangkan proses perolehan hak, riwayat penguasaan tanah, serta itikad baik para pihak, sehingga putusan yang dihasilkan tidak semata-mata prosedural, melainkan mencerminkan keadilan substantif. Dengan demikian, penerapan sistem publikasi negatif yang berindikasi positif tidak hanya berorientasi pada kepastian hukum administratif, tetapi juga berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan perlindungan hukum yang adil dan proporsional bagi pemegang hak atas tanah yang beritikad baik, sehingga tujuan pendaftaran tanah sebagai instrumen kepastian hukum, ketertiban administrasi, dan keadilan sosial dapat tercapai secara efektif.

Referensi

1. Amanda, U. (2026). Kedudukan Akta Notaris sebagai Alat Bukti Tertulis dalam Pembuktian Peralihan Hak atas Tanah Berdasarkan Sistem Publikasi Negatif Bersertifikat. *Tolis Ilmiah: Jurnal Penelitian*, 8(1), 28-37.
2. Baskara, Chandra Handaru, Purwono Sungkowo Raharjo, and Asianto Nugroho, 'Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Terhadap Terbitnya Sertifikat Ganda Di Kabupaten Sukoharjo', *Jurnal Discretie*, 2.2 (2021).
3. BASRI, A. H. (2025). *PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH TERHADAP PEMBERLAKUAN RECHTSVERWERKING* (Doctoral dissertation, UNIVERSITAS GRESIK).
4. Cantika Laurensia, 'Hak Para Pihak Dalam Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah Tumpang Tindih Sebagai Upaya Perlindungan Hukum', *Bussiness Law Binus*, 7.2 (2023), 33-48.
5. Christanto, F. H. (2024). *PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK HAK ATAS TANAH AKIBAT KEJAHATAN MAFIA TANAH BERBASIS KEADILAN* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
6. Dewi, R. T. P., & Ramli, A. (2025). Analisis Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah yang Mengalami Tumpang Tindih (Studi Kasus di Kelurahan Muktiharjo Kidul Kota Semarang). *Bookchapter Hukum dan Lingkungan*, 1, 1595-1632.
7. Effendy, Bachtiar, 'Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Pelaksanaannya', 1993
8. Fahrani, A., Djaja, B., & Sudirman, M. (2023). Kepastian hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah atas penerbitan sertifikat ganda. *UNES Law Review*, 6(1), 3507-3515.
9. Hadjon, Philipus M, Sri Soemantri Martosoewigjo, and Sjachran Basah, 'Pengantar Hukum Administrasi Indonesia', 2005
10. Harsono, Budi, 'Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya', (No Title), 2007
11. Hulu, Klaudius Ilkam, 'Kekuatan Alat Bukti Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Bukti Kepemilikan Hak', *Jurnal Panah Keadilan*, 1.1 (2021), 27-31
12. Hutagalung, Arie Sukanti, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah (Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005)
13. Limbong, 'Reforma Agraria', Pustaka Margaretha, 2005
14. MAHENDRA, A. (2025). *PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM KASUS TUMPANG TINDIH KEPEMILIKAN ATAS SEBIDANG TANAH DI KOTA SEMARANG* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung).
15. Marryanti, S., & Nurrokhman, A. (2021). Kepastian Hukum Hak Atas Tanah: Pelajaran dari Kekalahan Perkara Pertanahan di Pengadilan. *Jurnal Pertanahan*, 11(2).
16. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
17. Permana, Nurdian, and Sri Wahyu Handayani, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Mengalami Tumpang Tindih Akibat Dari Pendaftaran Tanah', *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3.5 (2025), 6865-73
18. Rasyid, M. R., & Winanti, A. (2023). Perlindungan hukum terkait pemegang hak milik atas tanah dalam kepemilikan sertifikat ganda (studi kasus putusan Mahkamah Agung Nomor 3061 K/Pdt/2022). *Al Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan Dan Kemasyarakatan*, 17(4), 2271-2281.
19. Rizki, K., Sundary, R. I., Sidik, J., Jamilah, L., & Yunitawati, Y. (2020). Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dengan Terbitnya Sertifikat Ganda Berdasarkan Asas Kepastian Hukum. *Universitas Islam Bandung*.
20. Sa'adah, K., Saputra, R., & Fitriana, D. (2025). Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Sertifikat Tanah Yang Tumpang Tindih (Overlapping) Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Jurnal Hukum Sasana*, 11(1), 149-169.
21. Saifuddin, S. S., & Qamariyanti, Y. (2022). Kepastian hukum sertifikat hak milik atas tanah atas terbitnya surat keterangan tanah pada objek tanah yang sama. *Notary Law Journal*, 1(1), 31-48.
22. Saragih, S. A., Sembiring, R., & Sinaga, H. (2025). Perlindungan Hukum bagi Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah dalam Kasus Sengketa Sertifikat Ganda:(Studi Kasus Putusan Ma Nomor 309 Pk/Pdt/2021). *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(9).
23. Syarif, E., *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014)
24. Taqiyyah, M. A., & Winanti, A. (2020). Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-undangan dan Pranata Sosial*, 5(1), 77-93.
25. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria