

Tinjauan Yuridis Akibat Sertipikat Cacat Administrasi pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Kasus Di Desa Kubu, Kalimantan Tengah)

Jihan Jawahir Nasution*, Novina Sri Indiraharti

Universitas Trisakti, Indonesia

Email: jihana263@gmail.com*, Novi.indira@gmail.com

Keywords:

Omplete Systematic Land Registration; Land Ownership Rights; Green Open Space; Administrative Defect; Land Office Responsibility



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Internasional Journal Labs

Kata Kunci:

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; Hak Milik; Ruang Terbuka Hijau; Cacat Administrasi; Tanggung Jawab Kantor Pertanahan

Abstract

During the 2019 Complete Systematic Land Registration in Kubu Village, there were certificates registered with Ownership Rights in the Green Open Space (RTH) Area. In fact, the RTH area may not be converted, but instead there have been legal acts of sale and purchase and grant in the area. The main problem in this study is whether legally the land certificates in the RTH Area in Kubu Village are administratively flawed, and what is the responsibility of the West Kotawaringin Regency Land Office if it turns out that the land in the RTH Area is transferred to another party. The type of research used is normative with a descriptive nature that is analyzed qualitatively based on deductive conclusions. The results of the study state that the legal acts carried out in the RTH Area are administratively flawed because the object of the sale and purchase is contrary to the Regional Regulation of West Kotawaringin Regency Number 1 of 2018 concerning the Spatial Planning of West Kotawaringin Regency for 2017-2037. The Land Office has no obligation to be responsible by providing compensation. Efforts that can be made are changing the system adopted by Indonesia to a positive publication system; If the negative system continues to be used, the government can form an institution similar to title insurance to provide legal protection for land rights holders.

Abstrak

Pada pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2019 di Desa Kubu, terdapat sertipikat yang didaftarkan dengan Hak Milik di Kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Padahal, kawasan RTH tidak boleh dialihfungsikan, namun justru telah terjadi perbuatan hukum jual-beli dan hibah di kawasan tersebut. Pokok masalah dalam penelitian ini adalah secara yuridis apakah sertipikat-sertipikat tanah di Kawasan RTH pada Desa Kubu menjadi cacat administrasi, serta bagaimana tanggung jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat jika ternyata tanah di Kawasan RTH dipindahkan ke pihak lain. Tipe penelitian yang digunakan adalah normatif dengan sifat deskriptif yang dianalisis secara kualitatif atas penarikan kesimpulan secara deduktif. Hasil penelitian menyatakan bahwa perbuatan hukum yang dilakukan di Kawasan RTH merupakan cacat administrasi karena objek jual beli bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2017-2037. Kantor Pertanahan tidak memiliki kewajiban untuk

bertanggung jawab dengan memberikan ganti rugi. Upaya yang dapat dilakukan adalah mengubah sistem yang dianut Indonesia menjadi sistem publikasi positif; apabila tetap menggunakan sistem negatif, pemerintah dapat membentuk lembaga sejenis *title insurance* untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi dari pengakuan ini adalah bahwa setiap penyelenggaraan kekuasaan negara, termasuk di bidang pertanahan, harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Prinsip negara hukum juga menghendaki adanya kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam setiap kebijakan publik, terutama kebijakan di bidang pertanahan yang menyentuh hajat hidup orang banyak (Sihombing, 2022). Dalam kerangka negara hukum, perlindungan hak atas tanah menjadi salah satu indikator penting untuk mengukur sejauh mana negara hadir dalam memberikan jaminan kepastian bagi warganya (Arba, 2021).

Penguasaan negara atas sumber daya agraria diatur secara eksplisit dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan ketentuan ini, negara memiliki kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya demi kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Kewenangan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang memberikan wewenang kepada negara untuk mengoordinasikan perencanaan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa (Boedi Harsono, 2019).

Salah satu instrumen penting dalam mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan adalah penyelenggaraan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang bersifat fundamental karena menjadi pintu awal bagi lahirnya bukti kepemilikan yang sah atas sebidang tanah. Menurut (Boedi Harsono, 2019), pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus-menerus dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis mengenai bidang-bidang tanah, serta penerbitan surat tanda bukti hak bagi bidang tanah yang sudah terdaftar. Tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, menyediakan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta terselenggaranya tertib administrasi pertanahan (Pasal 19 UUPA jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Tanpa pendaftaran yang tertib, tanah sebagai aset ekonomi dan sosial yang paling berharga akan rentan terhadap sengketa dan ketidakpastian hukum.

Pendaftaran tanah di Indonesia dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu pendaftaran tanah secara sporadik (atas permohonan individu) dan pendaftaran tanah secara sistematis (massal). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program nasional yang digagas oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)

untuk mempercepat pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Program PTSL bertujuan untuk menyelesaikan target pendaftaran tanah secara masif, efisien, dan terjangkau bagi masyarakat, terutama bagi mereka yang berada di pedesaan dan daerah tertinggal. Sejak diluncurkan pada tahun 2017, program PTSL telah berhasil mendaftarkan jutaan bidang tanah dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat pemilik tanah (Prakoso, 2020). Namun, di balik pencapaian tersebut, program PTSL juga menyimpan berbagai permasalahan hukum, salah satunya terkait dengan penerbitan sertifikat yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW).

Data dari Kementerian ATR/BPN (2023) menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2022, program PTSL telah mendaftarkan lebih dari 8,5 juta bidang tanah di seluruh Indonesia. Namun, percepatan ini seringkali mengabaikan aspek kesesuaian tata ruang, terutama di wilayah-wilayah yang peraturan daerah tentang RTRW-nya belum disinkronkan dengan data lapangan. Sebuah kajian oleh (Prakoso, 2020) menemukan bahwa ketidaksesuaian antara penerbitan sertifikat dan RTRW terjadi karena lemahnya koordinasi antara Kantor Pertanahan dan Dinas Tata Ruang di tingkat kabupaten/kota. Penelitian lain oleh (Gayatri et al., 2021) juga mengkaji pembatalan sertifikat hak milik atas tanah akibat cacat administrasi dan menemukan bahwa kesalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu penyebab utama cacat administrasi. Temuan ini menunjukkan bahwa permasalahan administrasi pertanahan bukanlah persoalan teknis semata, melainkan mencerminkan kelemahan sistemik dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia (Hutagalung, 2000).

Permasalahan penerbitan sertifikat yang tidak sesuai dengan RTRW terjadi di Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah, tepatnya di Desa Kubu. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2017-2037 (Perda RTRW Kobar), sebagian wilayah Desa Kubu ditetapkan sebagai Kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang fungsi utamanya adalah untuk perlindungan lingkungan dan keseimbangan ekosistem perkotaan. Pasal 70 huruf h Perda RTRW Kobar secara tegas menyatakan bahwa kawasan yang telah ditetapkan sebagai RTH tidak diperbolehkan dilakukan alih fungsi. Namun, pada pelaksanaan PTSL tahun 2019, Panitia Ajudikasi Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat justru menerbitkan 443 sertifikat Hak Milik di kawasan yang seharusnya berfungsi sebagai RTH (Wawancara dengan Vivita Dewi Soedjarto, [S.ST.](#), Penata Pertanahan Pertama Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, 2022).

Permasalahan ini diperparah dengan adanya ketidakselarasan antara Perda RTRW yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan kondisi riil di lapangan. Berdasarkan pernyataan Kepala Bidang Penataan Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Kotawaringin Barat, Rawandi, regulasi tata ruang di Kabupaten Kobar masih bersifat makro dan belum mengatur secara detail hingga tingkat desa, sehingga seringkali terjadi tumpang tindih antara kawasan yang ditetapkan sebagai RTH dan kawasan permukiman yang sudah terbangun (Muhammad Agusta Wijaya, 2022). Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kobar, Rizky Aditya Putra, bahkan menyatakan bahwa Perda RTRW perlu direvisi karena banyak masyarakat di bantaran sungai dan pantai kesulitan memperoleh legalisasi aset mereka akibat terbentur aturan tersebut (Danang

Ristianoro, 2022). Kondisi ini menunjukkan bahwa ada masalah serius dalam proses penyusunan RTRW yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat dan tidak mempertimbangkan data lapangan secara komprehensif.

Penelitian terdahulu yang relevan dengan studi ini telah banyak dilakukan, namun masih menyisakan celah (gap) yang perlu diisi. Penelitian oleh Gayatri et al., (2021) berfokus pada prosedur pembatalan sertifikat karena cacat administrasi, tetapi tidak mengkaji secara spesifik sertifikat yang terbit di Kawasan RTH dalam program PTSL. Penelitian oleh (Prakoso, 2020) membahas sistem publikasi negatif dan kelemahannya, tetapi tidak memberikan solusi konkret berupa rekomendasi pembentukan lembaga perlindungan seperti *title insurance* yang relevan dengan kondisi Indonesia. Penelitian oleh (Hutagalung, 2000) mengkaji penerapan *rechtsverwerking*, tetapi tidak mengaitkannya dengan program PTSL yang berjalan masif di berbagai daerah. Selain itu, penelitian oleh (Susanto, 2014) menyoroti kepastian hukum sertifikat, namun belum menyentuh aspek tanggung jawab Kantor Pertanahan dalam hal terjadi cacat administrasi yang merugikan masyarakat. Dengan demikian, studi yang secara spesifik menganalisis sertifikat cacat administrasi di Kawasan RTH pada program PTSL serta mengkaji tanggung jawab negara dan solusi perlindungan hukum bagi masyarakat masih sangat terbatas.

Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada beberapa hal. Pertama, penelitian ini menjadikan kasus spesifik di Desa Kubu, Kabupaten Kotawaringin Barat, sebagai objek kajian yang belum pernah diteliti sebelumnya. Kedua, penelitian ini tidak hanya menganalisis cacat administrasi dari sisi normatif, tetapi juga mengkaji dampak sosial-ekonomi bagi masyarakat pemegang sertifikat yang tidak dapat melakukan perbuatan hukum atas tanahnya. Ketiga, penelitian ini menawarkan solusi alternatif berupa pembentukan lembaga *title insurance* di Indonesia, yang belum banyak dibahas dalam literatur hukum pertanahan nasional. Keempat, penelitian ini mengintegrasikan analisis yuridis dengan data empiris dari wawancara mendalam dengan pejabat Kantor Pertanahan dan Panitia Ajudikasi, sehingga memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang akar masalah dan rekomendasi kebijakan yang aplikatif.

Urgensi penelitian ini semakin meningkat mengingat program PTSL masih akan berlanjut hingga tahun 2025 dengan target jutaan bidang tanah lainnya. Jika permasalahan serupa terus terjadi di daerah lain, maka akan semakin banyak masyarakat yang dirugikan akibat ketidakpastian hukum atas sertifikat yang mereka pegang. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, Febri Effendi, S.SiT., M.M., mengakui bahwa masyarakat pemegang sertifikat hasil PTSL tahun 2019 di Desa Kubu mulai merasakan kerugian karena tidak bisa melakukan perbuatan hukum, seperti jual-beli, hibah, atau pembebanan hak tanggungan, yang berakibat pada terhambatnya akses mereka terhadap modal usaha dan kesejahteraan ekonomi (Wawancara, 2022). Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya penting untuk kepentingan akademik, tetapi juga memiliki implikasi praktis yang luas bagi kebijakan pertanahan nasional, perlindungan hak masyarakat, dan reformasi birokrasi di lingkungan BPN.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis apakah sertifikat tanah di Kawasan RTH pada Desa Kubu merupakan sertifikat yang cacat administrasi, serta untuk mengkaji bentuk tanggung jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat terhadap sertifikat yang cacat

administrasi tersebut. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi kebijakan berupa penguatan sistem publikasi positif dan pembentukan lembaga *title insurance* sebagai upaya perlindungan hukum bagi masyarakat. Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu hukum pertanahan, khususnya terkait dengan sistem publikasi dan tanggung jawab negara dalam pendaftaran tanah. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan dalam menyempurnakan regulasi di bidang pendaftaran tanah dan penataan ruang, serta memberikan perlindungan hukum yang lebih optimal bagi masyarakat pemegang sertifikat tanah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pemerintah Daerah setempat dalam menyelesaikan permasalahan sertifikat cacat administrasi secara adil dan berkeadilan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis yang mengkaji secara mendalam permasalahan cacat administrasi sertifikat tanah di Kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Kubu, Kabupaten Kotawaringin Barat, serta tanggung jawab Kantor Pertanahan setempat. Penelitian normatif dipilih karena objek kajian utama berupa norma-norma hukum tertulis yang mengatur pendaftaran tanah, tata ruang, dan tanggung jawab administrasi negara, sebagaimana ditegaskan oleh (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2015) bahwa penelitian hukum normatif berfokus pada kajian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, dan sinkronisasi vertikal maupun horizontal peraturan perundang-undangan. Pendekatan deskriptif-analitis digunakan untuk menggambarkan secara sistematis fakta-fakta hukum yang ditemukan di lapangan, kemudian menganalisisnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menghasilkan kesimpulan yang komprehensif dan objektif. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk tidak hanya mendeskripsikan fenomena hukum yang terjadi, tetapi juga memberikan penjelasan mendalam tentang sebab-akibat dan implikasi yuridis dari penerbitan sertifikat yang diduga cacat administrasi.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, serta data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam. Populasi data dalam penelitian ini mencakup seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah dan penataan ruang, serta seluruh dokumen dan informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan PTSL di Desa Kubu tahun 2019. Sampel data ditentukan secara purposive, yaitu dipilih secara sengaja berdasarkan kriteria relevansi dan keterkaitan langsung dengan permasalahan yang diteliti, meliputi: (a) sertifikat Hak Milik yang diterbitkan di Kawasan RTH pada program PTSL Desa Kubu tahun 2019 sebanyak 443 bidang; (b) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penerbitan dan pembatalan sertifikat; serta (c) informan kunci yang memiliki pengetahuan dan kewenangan terkait pelaksanaan PTSL dan penyelesaian kasus pertanahan di Kabupaten Kotawaringin Barat. Teknik pengambilan sampel menggunakan metode purposive sampling dan snowball sampling, di mana peneliti memilih informan awal berdasarkan kriteria tertentu, kemudian informan tersebut merekomendasikan informan lain

yang relevan hingga data yang diperoleh dianggap jenuh (Sugiyono, 2019). Instrumen penelitian yang digunakan adalah pedoman wawancara semi-terstruktur dan daftar periksa dokumen (checklist) yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan dari kajian literatur dan peraturan perundang-undangan. Untuk menjamin validitas instrumen, dilakukan uji validitas isi (content validity) melalui konsultasi dengan ahli hukum pertanahan dan praktisi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, sedangkan uji reliabilitas dilakukan melalui teknik triangulasi sumber dan triangulasi metode untuk memastikan konsistensi dan keandalan data yang diperoleh (Moleong, 2018).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dua cara, yaitu studi kepustakaan (library research) dan wawancara mendalam (in-depth interview). Studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan, mengklasifikasikan, dan mengkaji bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, serta Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2017-2037. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku teks hukum pertanahan, artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional terindeks Google Scholar dan Scopus, hasil penelitian terdahulu, serta petunjuk teknis pelaksanaan PTSL. Wawancara mendalam dilakukan dengan informan kunci yang terdiri dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat (Bapak Febri Effendi, S.SiT., M.M.), Ketua Panitia Ajudikasi PTSL Tahun 2019 (Bapak Anton Deny Aryana, S.Kom.), Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran, serta Penata Pertanahan Pertama (Ibu Vivita Dewi Soedjarto, [S.ST.](#)) di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat. Prosedur pengumpulan data dilakukan secara bertahap: pertama, pengumpulan data kepustakaan untuk memperoleh landasan teoritis dan normatif; kedua, pengumpulan data lapangan melalui wawancara untuk memperoleh data empiris dan konfirmasi atas temuan normatif; ketiga, verifikasi data melalui pengecekan ulang dokumen dan konfirmasi kepada informan untuk memastikan akurasi informasi. Dalam proses analisis, peneliti menggunakan perangkat lunak Microsoft Word untuk pengolahan teks dan Microsoft Excel untuk kategorisasi data, serta perangkat lunak manajemen referensi Mendeley untuk mengelola sitasi dan daftar pustaka. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari ketentuan hukum yang bersifat umum (peraturan perundang-undangan) menuju kasus konkret yang terjadi di Desa Kubu. Analisis kualitatif dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data (data reduction), penyajian data (data display), dan penarikan kesimpulan (conclusion drawing/verification) sebagaimana dikemukakan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña (2014), dengan cara menginterpretasikan, mensistematisasikan, dan mengkaji konsistensi antara fakta hukum dan norma hukum yang berlaku, sehingga diperoleh kesimpulan yang komprehensif

mengenai status hukum sertifikat dan tanggung jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Kubu, Kabupaten Kotawaringin Barat, dimulai pada tahun 2019 sebagai bagian dari agenda nasional percepatan pendaftaran tanah yang dicanangkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, pelaksanaan PTSL di Desa Kubu dilaksanakan melalui serangkaian prosedur yang terstruktur dan sistematis, yang dimulai dari: (1) penyuluhan kepada masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah dan prosedur yang harus dilalui; (2) pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftarkan; (3) pengukuran dan pemetaan bidang tanah serta sidang panitia adjudikasi untuk memverifikasi kebenaran data; (4) pengumuman dan pengukuhan hasil pendaftaran untuk memberikan kesempatan kepada pihak lain yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan; dan (5) penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari program PTSL. Panitia Adjudikasi Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat telah menjamin penggunaan surveyor dan petugas PTSL yang bermutu serta memastikan bahwa prosedur yang dijalankan sederhana, transparan, efektif, dan efisien.

Berdasarkan data di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, target PTSL di tahun 2019 hampir seluruh bidang tanah dapat disertipikatkan, yang mengindikasikan bahwa panitia adjudikasi telah melaksanakan tugasnya dengan baik dalam mencapai tujuan percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Capaian kinerja yang baik ini, sebagaimana diakui oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, Bapak Febri Effendi, S.SiT., M.M., merupakan hasil dari kerja keras panitia adjudikasi dalam menyelesaikan target PTSL yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Namun, capaian kinerja yang baik ini justru menimbulkan persoalan hukum yang serius ketika ditemukan bahwa sebagian sertifikat yang diterbitkan berada di Kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (Perda RTRW) Kabupaten Kotawaringin Barat. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat ketegangan antara pencapaian kuantitatif (jumlah sertifikat yang diterbitkan) dan kualitas substantif (kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan) dalam pelaksanaan program PTSL.

Sertifikat yang diterbitkan melalui program PTSL merupakan tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) jo. Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai alat bukti yang kuat, sertifikat memberikan jaminan hukum bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, selama tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya (Boedi Harsono, 2019). Namun, kekuatan pembuktian ini tidak bersifat mutlak (*absolute*) karena Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang berarti bahwa data dalam sertifikat dianggap benar selama tidak dibuktikan sebaliknya (Perangin, 1992). Sistem publikasi negatif ini memiliki konsekuensi yuridis bahwa negara tidak sepenuhnya menjamin kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat, sehingga apabila kemudian diketahui bahwa sertifikat

diterbitkan dengan cacat administrasi, maka sertifikat tersebut dapat dibatalkan oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa melalui putusan pengadilan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Sihombing, 2022).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Vivita Dewi Soedjarto, [S.ST.](#), Penata Pertanahan Pertama pada Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, diketahui bahwa terdapat 443 (empat ratus empat puluh tiga) sertifikat Hak Milik yang diterbitkan di Kawasan RTH pada Desa Kubu. Jumlah yang signifikan ini menunjukkan bahwa permasalahan bukanlah kasus isolasi, melainkan merupakan problem sistemik yang terjadi dalam pelaksanaan PTSL di wilayah tersebut. Sertipikat-sertipikat tersebut diterbitkan oleh Panitia Ajudikasi Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat dengan pertimbangan bahwa kondisi di lapangan (*eksisting*) telah banyak berubah menjadi pemukiman penduduk. Panitia Ajudikasi berpendapat bahwa mengingat masyarakat telah lama tinggal dan membangun rumah di kawasan tersebut, maka lebih bijaksana untuk menyesuaikan penerbitan sertifikat dengan kenyataan di lapangan daripada mengikuti ketentuan Perda RTRW yang dianggap kurang sesuai dengan kondisi aktual (Wawancara dengan Anton Deny Aryana, S.Kom., Ketua Panitia Ajudikasi PTSL Tahun 2019, 2022). Pandangan ini mencerminkan adanya ketegangan antara kepastian hukum yang bersifat normatif dan keadilan substantif yang mempertimbangkan kondisi sosial-ekonomi masyarakat, yang dalam teori hukum disebut sebagai konflik antara *legal certainty* dan *substantive justice* (Sumardjono, 1982).

Permasalahan menjadi lebih kompleks karena di Desa Kubu telah terjadi perbuatan hukum pengalihan hak atas tanah, yaitu 4 (empat) kali jual-beli dan 1 (satu) kali hibah dengan Hak Milik di Kawasan RTH. Pengalihan hak tersebut dilakukan oleh masyarakat yang tidak mengetahui bahwa sertifikat yang mereka pegang cacat administrasi karena objek tanahnya bertentangan dengan Perda RTRW Kobar. Hal ini mengindikasikan adanya kegagalan Kantor Pertanahan dalam memberikan sosialisasi dan informasi yang memadai kepada masyarakat mengenai status hukum tanah mereka. Penelitian oleh Sahono (2012) menemukan bahwa kurangnya sosialisasi dan transparansi informasi pertanahan merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan masyarakat tidak menyadari cacat administrasi pada sertifikat yang mereka miliki. Kondisi ini diperparah dengan sikap Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat yang enggan untuk menunjukkan lokasi bidang tanah yang telah dialihkan dengan alasan bahwa Nomor Identifikasi Bidang (NIB) merupakan informasi terbatas yang tidak dapat diakses oleh khalayak umum (Wawancara dengan Vivita Dewi Soedjarto, [S.ST.](#), 2022). Penolakan ini justru bertentangan dengan prinsip transparansi dan keterbukaan informasi publik yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Kajian yuridis mengenai keabsahan sertifikat di Kawasan RTH harus merujuk pada ketentuan Pasal 70 huruf h Perda RTRW Kobar yang menyatakan bahwa "kawasan yang telah ditetapkan sebagai bagian dari Ruang Terbuka Hijau (RTH) di kawasan perkotaan harus tetap dilindungi sesuai dengan fungsi RTH masing-masing dan tidak diperbolehkan dilakukan alih fungsi." Ketentuan ini bersifat imperatif dan mengikat seluruh pihak, termasuk Panitia Ajudikasi Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas pendaftaran tanah. Penerbitan sertifikat Hak Milik di Kawasan RTH jelas merupakan pelanggaran

terhadap ketentuan Perda RTRW Kobar, sehingga sertifikat tersebut lahir dengan cacat administrasi. Menurut Sihombing (2022), cacat administrasi didefinisikan sebagai ketidaksesuaian antara prosedur atau substansi penerbitan sertifikat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik itu kesalahan dalam subjek hak, objek hak, maupun penerapan peraturan yang mendasarinya. Dalam kasus ini, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf e Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 menjadi dasar hukum untuk membatalkan sertifikat-sertifikat tersebut (Gayatri, Seputra, & Suryani, 2021).

Pembatalan sertifikat akibat cacat administrasi didasarkan pada ketentuan Pasal 34 Ayat (3) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa pembatalan dilakukan terhadap sertifikat yang berdasarkan hasil penanganan kasus pertanahan terbukti mengandung cacat administrasi dan/atau cacat yuridis. Pasal 35 huruf e peraturan yang sama menyebutkan bahwa kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sebab dilakukannya pembatalan produk hukum karena cacat administrasi. Dalam konteks kasus di Desa Kubu, peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Perda RTRW Kobar, khususnya Pasal 70 huruf h yang melarang alih fungsi Kawasan RTH. Karena Panitia Ajudikasi mengabaikan ketentuan tersebut dan tetap menerbitkan sertifikat Hak Milik, maka sertifikat yang terbit menjadi cacat administrasi dan harus dibatalkan. Penelitian oleh Gayatri, Seputra, dan Suryani (2021) juga menegaskan bahwa pembatalan sertifikat karena cacat administrasi merupakan wewenang Badan Pertanahan Nasional yang dapat dilakukan tanpa melalui putusan pengadilan, sepanjang terbukti adanya kesalahan dalam penerbitannya.

Perbandingan dengan penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kasus di Desa Kubu memiliki kemiripan dengan temuan penelitian oleh Fani dan Liliawati (2018) di Kota Sukabumi, di mana program PTSL juga menghadapi kendala dalam hal kesesuaian antara penerbitan sertifikat dengan RTRW. Namun, perbedaan mendasar terletak pada skala dan dampaknya; di Desa Kubu, jumlah sertifikat yang bermasalah mencapai 443 bidang dan telah terjadi perbuatan hukum pengalihan hak, sehingga konsekuensi hukumnya jauh lebih kompleks. Penelitian oleh Susanto (2014) juga menemukan bahwa sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia menempatkan pemegang sertifikat pada posisi yang rentan, terutama jika terjadi cacat administrasi yang baru diketahui setelah sertifikat diterbitkan dan beredar di masyarakat. Temuan ini semakin memperkuat argumen bahwa kelemahan sistem publikasi negatif perlu segera diatasi melalui reformasi hukum pertanahan yang komprehensif, termasuk pertimbangan untuk beralih ke sistem publikasi positif yang memberikan jaminan lebih kuat bagi pemegang hak atas tanah (Prakoso, 2020).

Pembahasan mengenai tanggung jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat terhadap sertifikat yang cacat administrasi harus dikaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah dan tanggung jawab administrasi negara. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Febri Effendi, S.SiT., M.M., Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, diketahui bahwa meskipun terdapat kesalahan dalam penerbitan sertifikat, Kantor Pertanahan tidak memiliki kewajiban untuk memberikan ganti rugi kepada pemegang sertifikat atau pembeli yang dirugikan. Hal ini didasarkan pada sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia, di mana negara tidak sepenuhnya menjamin kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat

(Prakoso, 2020). Kantor Pertanahan hanya berkewajiban untuk melakukan pembetulan atau pembatalan sertifikat yang cacat administrasi, tetapi tidak bertanggung jawab secara finansial atas kerugian yang diderita masyarakat (Wawancara dengan Febri Effendi, S.SiT., M.M., 2022). Posisi ini sejalan dengan ketentuan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak mengatur secara eksplisit kewajiban ganti rugi oleh Kantor Pertanahan atas kesalahan administratif dalam penerbitan sertifikat (Sihombing, 2022).

Ketidakadaan kewajiban ganti rugi ini diperkuat oleh ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Makna dari fungsi sosial adalah bahwa setiap pemegang hak wajib menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya yang ditetapkan dalam RTRW, dan jika terjadi benturan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi, maka kepentingan umum yang diutamakan (Boedi Harsono, 2019). Namun, jika kepentingan pribadi dikorbankan untuk kepentingan umum, maka pemegang hak berhak memperoleh ganti kerugian yang layak sebagai bentuk kompensasi. Dalam konteks kasus di Desa Kubu, masyarakat yang sertifikatnya dibatalkan karena tanahnya termasuk Kawasan RTH seharusnya berhak mendapatkan kompensasi dari pemerintah daerah, bukan dari Kantor Pertanahan, karena Perda RTRW yang mengatur kawasan RTH adalah produk hukum pemerintah daerah (Hasni, 2016). Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan komutatif yang menuntut adanya keseimbangan antara pengorbanan kepentingan individu dan manfaat yang diperoleh masyarakat umum (Sumardjono, 1982).

Meskipun demikian, ketiadaan kewajiban ganti rugi dari Kantor Pertanahan tidak berarti bahwa negara lepas tangan sepenuhnya. Pemerintah daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, sebagai pembuat Perda RTRW, memiliki tanggung jawab moral dan hukum untuk mengkompensasi masyarakat yang dirugikan akibat penetapan kawasan RTH di atas lahan yang sudah dihuni. Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan dalam hukum pertanahan bahwa negara harus melindungi hak-hak masyarakat yang telah menguasai dan memanfaatkan tanah dengan itikad baik sebelum adanya penetapan RTRW (Sumardjono, 1982). Oleh karena itu, revisi Perda RTRW yang diusulkan oleh Kepala Kantor Pertanahan merupakan langkah yang tepat, tetapi harus dibarengi dengan pemberian kompensasi atau relokasi bagi masyarakat yang terkena dampak pembatalan sertifikat (Wawancara dengan Febri Effendi, S.SiT., M.M., 2022). Pemerintah daerah perlu segera melakukan revisi Perda RTRW agar sesuai dengan kondisi lapangan dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, serta mengalokasikan anggaran untuk kompensasi atau relokasi bagi masyarakat yang tanahnya ditetapkan sebagai RTH (Danang Ristianoro, 2022).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Febri Effendi, S.SiT., M.M., pada bulan Juni 2022, saat awal menjabat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, telah diinformasikan bahwa untuk perbuatan hukum yang sertifikatnya terletak di Kawasan Ruang Terbuka Hijau dan bertentangan dengan PERDA RTRW ditanggguhkan. Kebijakan penangguhan ini diambil sebagai langkah preventif untuk mencegah terjadinya perbuatan hukum lebih lanjut yang dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi masyarakat. Namun, kebijakan ini belum diikuti dengan langkah-langkah solutif yang komprehensif, seperti sosialisasi kepada masyarakat, revisi Perda RTRW, atau pemberian kompensasi bagi masyarakat yang sudah terlanjur melakukan perbuatan hukum. Akibatnya, masyarakat pemegang sertifikat yang cacat administrasi berada dalam ketidakpastian hukum yang berkepanjangan.

Dalam praktiknya, masyarakat di Desa Kubu mulai merasakan dampak negatif dari cacat administrasi sertipikat mereka. Mereka tidak dapat melakukan perbuatan hukum seperti jual-beli, hibah, atau pembebanan hak tanggungan terhadap tanah tersebut, sehingga menghambat akses mereka terhadap kredit perbankan dan pengembangan ekonomi. Keluhan masyarakat mulai bermunculan karena mereka merasa dirugikan oleh kebijakan yang tidak jelas, di satu sisi mereka telah memiliki sertipikat sebagai bukti hak milik, tetapi di sisi lain sertipikat tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang sempurna karena bertentangan dengan RTRW (Wawancara dengan Febri Effendi, S.SiT., M.M., 2022). Kondisi ini menunjukkan bahwa tujuan PTSL untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat tidak tercapai sepenuhnya di Desa Kubu, dan program yang seharusnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat justru menimbulkan persoalan hukum baru. Penelitian oleh Arnowo, Hadi, dan Waskito (2019) juga menegaskan bahwa keberhasilan program pendaftaran tanah tidak hanya diukur dari jumlah sertipikat yang diterbitkan, tetapi juga dari kualitas data dan kepastian hukum yang diberikan kepada masyarakat.

Kajian teoritis mengenai sistem publikasi negatif menunjukkan bahwa kelemahan utama sistem ini adalah tidak adanya jaminan penuh dari negara terhadap kebenaran data sertipikat. Berbeda dengan sistem publikasi positif (seperti di Australia yang menganut Torrens System), di mana negara menjamin sepenuhnya kebenaran data dan memberikan kompensasi jika terjadi kesalahan (Arrieta, 2012), sistem negatif hanya memberikan perlindungan terbatas dan membebani masyarakat untuk membuktikan kebenaran haknya di pengadilan. Dalam Torrens System, berlaku prinsip *indefeasible title* di mana sekali seseorang tercatat dalam register, ia memiliki hak yang tidak dapat diganggu gugat, kecuali dalam kasus penipuan yang terbukti (Hogg, 1918). Prinsip ini memberikan kepastian hukum yang tinggi dan melindungi pembeli yang beritikad baik, yang pada gilirannya mendorong investasi dan transaksi pertanahan yang lebih lancar (Arrieta, 2012).

Untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif, beberapa negara seperti Amerika Serikat mengembangkan lembaga *title insurance* yang memberikan perlindungan finansial bagi pembeli tanah terhadap risiko cacat hak milik (Turano & Nazareno, 2022). *Title insurance* berfungsi sebagai jaminan bahwa pembeli akan mendapatkan kompensasi jika terjadi masalah hukum terkait kepemilikan tanah setelah transaksi selesai. Menurut Turano dan Nazareno (2022), *title insurance* melindungi pemilik properti dari risiko terselubung seperti penipuan, pemalsuan, kesalahan dalam riwayat kepemilikan, ahli waris yang sebelumnya tidak diketahui, dan bahkan kekeliruan yang dilakukan oleh peneliti hak milik. Lembaga ini telah terbukti efektif di Amerika Serikat dan beberapa negara lain dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam transaksi pertanahan, sekaligus mengurangi beban negara dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang timbul akibat cacat sertipikat.

Rekomendasi untuk membentuk lembaga *title insurance* di Indonesia telah diusulkan oleh beberapa ahli hukum pertanahan, termasuk dalam penelitian ini. Dengan adanya *title insurance*, masyarakat yang membeli tanah tidak perlu khawatir akan risiko cacat administrasi atau cacat yuridis yang mungkin timbul di kemudian hari. Perusahaan asuransi akan melakukan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah secara mendetail sebelum menerbitkan polis, dan jika terjadi klaim, perusahaan asuransi akan memberikan kompensasi

kepada pemegang polis (Turano & Nazareno, 2022). Hal ini akan meningkatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam transaksi pertanahan, sekaligus mengurangi beban negara dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang timbul akibat cacat sertifikat (Prakoso, 2020). Namun, implementasi *title insurance* di Indonesia memerlukan persiapan yang matang, termasuk penguatan sistem data pertanahan yang akurat, integrasi data antara Kantor Pertanahan dan Pemerintah Daerah, serta peningkatan kesadaran masyarakat akan pentingnya asuransi hak milik.

Selain *title insurance*, Indonesia juga mengenal lembaga *rechtsverwerking* (pelepasan hak) yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif. *Rechtsverwerking* adalah lembaga hukum yang menyatakan bahwa seseorang kehilangan haknya untuk menuntut kembali hak atas tanah jika dalam jangka waktu tertentu tidak menggunakan haknya dan pihak lain telah memperoleh hak dengan itikad baik (Hutagalung, 2000). Namun, penerapan *rechtsverwerking* memerlukan syarat-syarat tertentu, salah satunya adalah sertifikat tersebut harus diterbitkan secara sah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks kasus di Desa Kubu, penerapan *rechtsverwerking* menghadapi kendala karena sertifikat yang diterbitkan pada program PTSL tahun 2019 belum memenuhi syarat waktu yang cukup lama untuk dapat dianggap sebagai pelepasan hak oleh pihak yang dirugikan. Selain itu, adanya bukti kuat bahwa penerbitan sertifikat bertentangan dengan Perda RTRW membuat sertifikat tersebut cacat administrasi sejak awal, sehingga *rechtsverwerking* tidak dapat diberlakukan (Hutagalung, 2000).

Kajian komparatif dengan Torrens System di Australia menunjukkan bahwa sistem publikasi positif memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi bagi pemegang sertifikat. Dalam sistem ini, sertifikat merupakan bukti yang tidak dapat diganggu gugat (*indefeasible title*), dan negara memberikan kompensasi kepada siapa pun yang dirugikan akibat kesalahan pendaftaran (Arrieta, 2012). Prinsip *indefeasible title* ini melindungi pembeli yang beritikad baik dan memberikan kepastian dalam transaksi pertanahan, yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi dan investasi di sektor properti. Indonesia, dengan sistem negatif yang berunsur positif, sebenarnya sudah mengenal konsep *rechtsverwerking* yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem negatif, tetapi penerapannya memerlukan syarat-syarat tertentu dan tidak mudah dibuktikan di pengadilan (Hutagalung, 2000). Oleh karena itu, reformasi sistem publikasi menuju sistem positif yang lebih kuat dan didukung dengan lembaga perlindungan seperti *title insurance* menjadi kebutuhan mendesak dalam pembaruan hukum pertanahan di Indonesia.

Penelitian ini juga menemukan bahwa permasalahan di Desa Kubu tidak hanya bersifat yuridis, tetapi juga memiliki dimensi sosial-ekonomi yang signifikan. Masyarakat pemegang sertifikat yang cacat administrasi tidak dapat mengakses kredit perbankan karena tanah mereka tidak dapat dijadikan jaminan, sehingga menghambat upaya peningkatan kesejahteraan ekonomi. Hal ini bertentangan dengan tujuan utama program PTSL yang salah satunya adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat menuju kesejahteraan melalui kepastian hukum atas tanah. Penelitian oleh Lubis dan Lubis (2010) juga menemukan bahwa kepastian hukum atas tanah memiliki korelasi positif dengan akses masyarakat terhadap permodalan dan investasi, sehingga ketidakpastian hukum yang disebabkan oleh cacat administrasi dapat menghambat pembangunan ekonomi di tingkat lokal.

Implikasi praktis dari penelitian ini adalah bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat harus segera mengambil langkah-langkah konkret untuk menyelesaikan permasalahan sertipikat cacat administrasi di Desa Kubu. Langkah pertama adalah melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang status hukum sertipikat mereka dan risiko yang mungkin timbul. Kedua, Kantor Pertanahan bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat harus segera merevisi Perda RTRW agar sesuai dengan kondisi di lapangan, atau memberikan solusi alternatif seperti relokasi atau kompensasi. Ketiga, pemerintah perlu membentuk mekanisme penyelesaian sengketa yang adil dan transparan bagi masyarakat yang dirugikan. Keempat, pemerintah pusat perlu mempertimbangkan untuk membentuk lembaga *title insurance* di Indonesia sebagai bentuk perlindungan hukum jangka panjang bagi masyarakat dalam transaksi pertanahan. Penelitian oleh Santoso (2019) juga merekomendasikan perlunya penguatan peran Kantor Pertanahan dalam melakukan verifikasi data sebelum penerbitan sertipikat, serta peningkatan koordinasi dengan Dinas Tata Ruang untuk memastikan kesesuaian dengan RTRW.

Selain itu, penelitian ini juga memberikan implikasi teoretis bagi pengembangan ilmu hukum pertanahan, khususnya dalam mengkaji kelemahan sistem publikasi negatif dan relevansi *title insurance* dalam konteks Indonesia. Hasil penelitian ini memperkuat argumen bahwa sistem publikasi positif lebih baik dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat, namun memerlukan infrastruktur data dan administrasi yang kuat. Penelitian ini juga menegaskan pentingnya koordinasi antara Kantor Pertanahan dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, karena kesalahan koordinasi dapat menimbulkan cacat administrasi yang merugikan masyarakat banyak. Teori kelembagaan (*institutional theory*) dalam studi hukum menunjukkan bahwa efektivitas suatu kebijakan publik sangat bergantung pada kualitas koordinasi antarlembaga dan kepatuhan terhadap prosedur yang telah ditetapkan (North, 1990). Dalam kasus ini, kegagalan koordinasi antara Panitia Ajudikasi dan Pemerintah Daerah dalam memastikan kesesuaian sertipikat dengan RTRW menjadi akar permasalahan yang perlu dibenahi secara sistemik.

Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mengkaji secara mendalam tentang implementasi *title insurance* di Indonesia, termasuk aspek regulasi, kelembagaan, dan kesiapan masyarakat. Penelitian komparatif dengan negara-negara yang telah menerapkan *title insurance* juga penting untuk memperkaya wawasan dan menemukan model yang paling sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan hukum di Indonesia. Selain itu, penelitian empiris tentang persepsi masyarakat terhadap risiko cacat administrasi dan minat terhadap *title insurance* perlu dilakukan untuk mendukung kebijakan yang berbasis data. Penelitian oleh Arrieta (2012) menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi sistem publikasi positif dan *title insurance* sangat tergantung pada kesiapan infrastruktur data pertanahan, kualitas sumber daya manusia, dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

Secara keseluruhan, kasus sertipikat cacat administrasi di Desa Kubu merupakan cerminan dari kelemahan sistemik dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia. Program PTSL yang bertujuan mulia untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat justru menimbulkan masalah baru ketika pelaksanaannya tidak memperhatikan kesesuaian dengan RTRW dan mengabaikan prinsip-prinsip good governance. Oleh karena

itu, diperlukan reformasi hukum pertanahan yang komprehensif, meliputi perbaikan sistem publikasi, penguatan koordinasi antarlembaga, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan pembentukan lembaga perlindungan seperti *title insurance*. Hanya dengan langkah-langkah tersebut, tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan tertib administrasi pertanahan dapat benar-benar terwujud sesuai dengan amanat UUPA dan cita-cita negara hukum (Sihombing, 2022).

Diskusi lebih lanjut mengenai tanggung jawab Kantor Pertanahan juga perlu mempertimbangkan aspek etika dan moral dalam pelayanan publik. Meskipun secara hukum Kantor Pertanahan tidak berkewajiban memberikan ganti rugi, secara moral lembaga tersebut memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa kesalahan administratif tidak merugikan masyarakat yang beritikad baik. Prinsip akuntabilitas publik menuntut agar setiap kesalahan yang dilakukan oleh aparatur negara, termasuk dalam penerbitan sertifikat, harus mendapat perhatian serius dan dicarikan solusi yang adil bagi masyarakat yang dirugikan (Sihombing, 2022). Oleh karena itu, selain revisi Perda RTRW, pemerintah daerah juga perlu mempertimbangkan pemberian santunan atau kompensasi bagi masyarakat yang terkena dampak pembatalan sertifikat sebagai bentuk tanggung jawab moral negara kepada warganya.

Akhirnya, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah pusat dan daerah segera melakukan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan program PTSL di seluruh Indonesia, khususnya terkait dengan kesesuaian penerbitan sertifikat dengan RTRW. Evaluasi ini penting untuk mengidentifikasi potensi permasalahan serupa di daerah lain dan mencegah terulangnya kasus seperti di Desa Kubu. Selain itu, pemerintah perlu menyusun mekanisme pengawasan yang lebih ketat terhadap pelaksanaan PTSL, termasuk melibatkan masyarakat dan organisasi sipil dalam proses pengawasan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas program (Wardhani, Tohadi, & Fania, 2020). Dengan langkah-langkah perbaikan yang sistematis dan berkelanjutan, program PTSL dapat benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat dan mewujudkan cita-cita kepastian hukum di bidang pertanahan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, disimpulkan bahwa sertifikat hak atas tanah di Desa Kubu yang diterbitkan melalui program PTSL tahun 2019 merupakan sertifikat cacat administrasi karena penerbitan Hak Milik di Kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH) bertentangan dengan Pasal 70 huruf h Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2017-2037 yang melarang alih fungsi RTH. Cacat administrasi ini diperkuat oleh Pasal 35 huruf e Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sebab pembatalan produk hukum karena cacat administrasi. Akibatnya, 443 sertifikat Hak Milik yang terbit di Kawasan RTH Desa Kubu harus dibatalkan dan tanahnya kembali dikuasai oleh negara, sedangkan perbuatan hukum pengalihan hak (4 jual-beli dan 1 hibah) menjadi batal demi hukum. Adapun tanggung jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, berdasarkan UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Kantor Pertanahan tidak memiliki kewajiban memberikan ganti rugi karena Indonesia menganut sistem publikasi negatif, namun tetap

berkewajiban melakukan pembetulan atau pembatalan sertipikat dan memberikan informasi transparan kepada masyarakat.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah daerah segera merevisi Perda RTRW agar sesuai kondisi lapangan dan memberikan kompensasi atau relokasi bagi masyarakat terdampak. Kantor Pertanahan perlu meningkatkan koordinasi dengan Dinas Penataan Ruang dan melakukan sosialisasi masif kepada masyarakat mengenai status hukum sertipikat. Pemerintah pusat disarankan mereformasi sistem publikasi negatif menuju sistem publikasi positif dengan prinsip *indefeasible title*, serta membentuk lembaga *title insurance* sebagai perlindungan finansial jangka pendek terhadap risiko cacat administrasi. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mengkaji implementasi *title insurance* di Indonesia secara mendalam, termasuk aspek regulasi, kelembagaan, dan kesiapan masyarakat.

REFERENSI

- Arba, M. (2021). *Hukum Agraria Indonesia*. Sinar Grafika.
- Arnowo, H., & Waskito. (2019). *Penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia*. Prenadamedia Group.
- Arrieta, L. J. (2012). A comparative approach to the Torrens title system. [*nama jurnal tidak tercantum*], 216.
- Basuki, S. (2011). *Materi kuliah hukum agraris (S1), bagian pertama* (Ed. revisi September 2011).
- Bosu, B. (1997). *Perkembangan terbaru sertipikat (tanah, tanggungan, dan condominium)*. Mediatama Saptakarya.
- Chomzah, A. A. (2002). *Hukum pertanahan seri hukum pertanahan I: Pemberian hak atas tanah negara dan seri hukum pertanahan II: Sertipikat dan permasalahannya*. Prestasi Pustaka.
- Fani, S. D. R., & Liliawati, L. (2018). Analisis prosedur pembuatan sertipikat hak milik (individual) melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kantah Kota Sukabumi. *Journal of Economic and Entrepreneurship (Econeur)*, 1(1).
- Gayatri, N. M. S., Seputra, I. P. G., & Suryani, L. P. (2021). Pembatalan sertifikat hak milik atas tanah akibat cacat administrasi. *Jurnal Analogi Hukum*.
- Harso, B. (2019). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya, Jilid 1, Hukum tanah nasional*. Universitas Trisakti.
- Hasni. (2016). *Hukum penataan ruang dan penatagunaan tanah dalam konteks UUPA-UUPR-UUPPLH*. Rajawali Pers.
- Hogg, J. E. (1918). Registration of title to land. *The Yale Law Journal*, 28(1). <https://www.jstor.org/stable/787804>
- Hutagalung, A. S. (2000). Penerapan lembaga *rechtsverwerking* untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 30(4), 328–346.
- Hutagalung, A. S., dkk. (2012). *Hukum pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Pustaka Larasan.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2019). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap* (Permen Agraria No. 6 Tahun 2019).
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2020). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang*

- Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan* (Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020).
- Kementerian Negara Agraria. (1997). *Peraturan Menteri Negara Agraria tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah* (PMNA No. 3 Tahun 1997).
- Lubis, M. Y., & Lubis, A. R. (2010). *Hukum pendaftaran tanah*. Mandar Maju.
- Mertokusumo, S. (2010). *Hukum dan politik agraria*. Universitas Terbuka, Karunika.
- Parlindungan, A. P. (1992). *Beberapa pelaksanaan kegiatan UUPA*. Mandar Maju.
- Parlindungan, A. P. (2008). *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Mandar Maju.
- Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat. (2018). *Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2017–2037* (Perda No. 1 Tahun 2018).
- Perangin, E. (1992). *Praktek pengurusan sertifikat hak atas tanah* (Ed. 1, Cet. 3). Rajawali.
- Prakoso, B. (n.d.). Pendaftaran tanah sistematis lengkap sebagai dasar perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah. [nama jurnal dan tahun tidak tercantum].
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043).
- Republik Indonesia. (1997). *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah* (PP No. 24 Tahun 1997, LN No. 56 Tahun 1997, TLN No. 3696).
- Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang tentang Penataan Ruang* (UU No. 26 Tahun 2007).
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah* (PP No. 18 Tahun 2021, LN No. 28 Tahun 2021, TLN No. 6630).
- Ristiantoro, D. (n.d.). Perda RTRW Kobar perlu direvisi. *Borneonews.co.id*. <https://www.borneonews.co.id/berita/257370-perda-rtrw-kobar-perlu-direvisi>
- Sahono, L. S. M. (2012). Penerbitan sertipikat hak atas tanah dan implikasi hukumnya. *Jurnal Perspektif*, 17(2).
- Saleh, K. W. (2010). *Hak atas tanah*. Yudistira.
- Santoso, U. (2019). *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*. Prenadamedia Group.
- Setiawan, I. K. O. (2021). *Hukum agraria*. Reka Cipta.
- Sihombing, D. R. (2022). *Cacat administrasi: Pembatalan sertifikat tanah oleh BPN tanpa putusan pengadilan*. Kencana.
- Sumardjono, M. (1982). *Puspita serangkaian aneka masalah hukum agraria*. Andi Offset.
- Supriadi. (2010). *Hukum agraria*. Sinar Grafika.
- Susanto, B. (2014). Kepastian hukum sertipikat hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. *DIH, Jurnal Ilmu Hukum*, 10(20).
- Turano, T. J., & Nazareno, K. (2022, Juni 7). Title insurance: Why it's important and what to look for. *American Bar Association*.
- Wardhani, D. K., Tohadi, & Fania, F. (2020). *Hukum pendaftaran tanah*. Graha Ilmu.
- Wijaya, M. A. (2022, Agustus 13). Pengaturan pemanfaatan tata ruang perlu dilakukan untuk menghindari konflik. [nama situs]. <https://mmc.kalteng.go.id/berita/read/3523/index.html>