

KERANCUAN KONSEPTUAL SISTEM PUBLIKASI NEGATIF BERTENDENSI POSITIF DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH DI INDONESIA

Inas Mecilita

Magister Kenotariatan, Universitas Airlangga, Indonesia
E-mail : inas.mecilita-2025@fh.unair.ac.id

Nayo Riza Aisyah

Magister Kenotariatan, Universitas Airlangga, Indonesia
E-mail : nayo.riza.aisyah-2025@fh.unair.ac.id

Jindan Maulana Aldi

Magister Kenotariatan, Universitas Airlangga, Indonesia
E-mail : jindan.maulana.aldi-2025@fh.unair.ac.id

Adetha Chintya Gavrila

Magister Kenotariatan, Universitas Airlangga, Indonesia
E-mail : adetha.chintya.gavrila-2025@fh.unair.ac.id

ABSTRAK

Sistem publikasi tanah berperan signifikan guna menciptakan kepastian hukum hak atas tanah. Indonesia menerapkan sistem publikasi negatif bertendensi positif sebagaimana tercantum pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis pengaturan sistem tersebut serta mengkaji kerancuan konseptual yang timbul dan implikasinya dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah. Metode yang diterapkan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, historis, dan konseptual. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa percampuran karakter antara sistem publikasi negatif dan positif yang tidak dirumuskan secara tegas menimbulkan ketidakjelasan norma dan berdampak pada lemahnya kepastian hukum terhadap kekuatan pembuktian sertipikat. Dalam praktiknya, perlindungan terhadap pemegang sertipikat belum berjalan secara konsisten. Oleh karena itu, diperlukan penegasan sistem publikasi tanah melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan serta penguatan kebijakan pendaftaran tanah guna mewujudkan kepastian hukum yang lebih optimal.

Kata kunci: *kerancuan konseptual; sistem publikasi tanah; kepastian hukum.*

ABSTRACT

The land registration system serves an important function in ensuring legal certainty over land rights. Indonesia implements a negative registration system with positive tendencies, as stipulated in Article 32 (2) of Government Regulation No. 24 of 1997. This study is conducted to analyze the regulations governing this system and examine the conceptual ambiguities that arise, as well as their implications for the legal certainty of land rights. The study employs a normative research method employing legislative, historical, and conceptual approaches. The results show that the ambiguous blend of characteristics between the negative and positive publication systems, which is not clearly defined leads to legal uncertainty and weakens the legal certainty regarding the probative force of land certificates. In practice, legal protection for certificate holders has yet to be consistently implemented. Therefore, it is essential to clarify the land publication system through the harmonization of legal provisions and regulations, along with the strengthening of land registration policies to achieve more optimal legal certainty.

Keywords: *Conceptual Ambiguity; Land Publication System; Legal Certainty.*

A. PENDAHULUAN

Tanah memegang peran penting bagi kelangsungan hidup manusia dan kegiatan sehari-hari.¹ Karena itu, pemanfaatan dan pengelolaannya hendaknya difokuskan guna mendorong kesejahteraan masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan tersebut menjadi pijakan baik secara filosofis maupun yuridis bagi diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).²

Menciptakan kepastian hukum kepada masyarakat merupakan salah satu tujuan pokok dibentuknya UUPA. Pendaftaran tanah dilaksanakan oleh pemerintah guna menciptakan kepastian hukum. Proses pendaftaran ini kemudian menghasilkan sertipikat dan terhadap kekuatan hukumnya diuji melalui sistem publikasi.³

Adapun sistem publikasi tanah terbesar dan kerap diadopsi oleh berbagai negara di dunia terdiri dari dua sistem publikasi yaitu negatif dan positif. Dalam sistem publikasi positif, ketika seseorang dianggap sah sebagai pemilik apabila namanya telah dicatatkan pada register tanah, kebenaran data tersebut telah dijamin oleh negara. Oleh karena itu, sertipikat yang diterbitkan bersifat pembuktian kuat dan mutlak.⁴

Pada sistem publikasi negatif, hak atas tanah baru berpindah kepada pembeli setelah perbuatan hukum yang mendasarinya sah, bukan saat pendaftarannya.⁵ Hal ini membuat pendaftaran tanah tidak secara otomatis menjadikan pembeli sebagai pemegang hak yang sah apabila tanah didapatkan dari pihak yang tidak berwenang. Sistem ini juga menerapkan *asas nemo plus juris*, artinya seseorang tidak bisa memberikan hak lebih dari yang dimilikinya.⁶ Dengan demikian, meskipun tanah telah didaftarkan, pihak yang memiliki bukti lebih kuat tetap bisa menggugat kepemilikan tanah tersebut.

Berdasarkan jenis-jenis sistem publikasi di atas, Indonesia memilih berada di tengah-tengah, yaitu dengan tidak menerapkan sistem publikasi positif murni ataupun negatif murni melainkan sistem publikasi negatif dengan elemen positif, hal ini kemudian diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997).

Aturan tersebut menegaskan bahwa pemegang sertipikat yang memerolehnya secara sah dan beritikad baik akan terlindungi secara hukum, selama periode lima tahun sejak sertipikat tersebut diterbitkan, tidak terdapat pihak yang menyatakan keberatan atau mengajukan klaim kepada pemilik sertipikat ataupun Kantor Pertanahan terkait.

Ketentuan ini kemudian dipandang menimbulkan kontradiksi normatif. Hal ini berarti bahwa dalam sistem publikasi negatif, pendaftaran tanah tidak sepenuhnya menjamin keakuratan data yang tercantum dalam sertipikat. Sertipikat berfungsi semata-mata sebagai alat bukti yang kuat, sehingga tetap membuka kemungkinan bagi pihak lain yang mengaku memiliki hak yang lebih atas tanah tersebut untuk mengajukan gugatan. Akan tetapi, di sisi lain bunyi ketentuan tersebut membuat sertipikat tanah justru memperoleh perlindungan hukum yang semakin

¹Adinda Widya Isabel Lamasigi dkk, "Evaluasi Yuridis Atas Pengaturan Pembeli Beritikad Baik Dalam Sema No. 4 Tahun 2016: Upaya Penguatan Kepastian Hukum Dalam Transaksi Jual Beli Tanah", *Jurnal Jatiswara*, Vol. 40, No. 3 (2025): 321.

²H.M. Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Cetakan Ketiga. (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 30-31.

³Giandika Fahlika Erizal, "Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Yang Menggunakan Stelsel Negatif Bersendikan Positif Pada Objek Tanah Yang Telah Terdaftar Di Kantor Pertanahan", *Jurnal Notarius*, Vol. 2, No. 1 (2023): 146.

⁴Thoriq Nur Wahid dkk, "Keabsahan Alat Bukti Dalam Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 9, No. 19 (2023): 782.

⁵Fina Ayu Safitri dkk, "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang", *Jurnal Notarius*, Vol. 13, No. 2 (2020): 790.

⁶Benny Djaja dan Sherly Oktaviani, "Sistem Publikasi Pertanahan Yang Menjamin Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah", *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni Jurnal Notarius*, Vol. 7, No. 2 (2023): 525.

mendekati sifat mutlak sebagaimana sistem publikasi positif. Hal itu lah yang menimbulkan adanya kerancuan konseptual dalam sistem publikasi tanah di Indonesia.

Sejumlah penelitian terdahulu pada umumnya memandang sistem publikasi negatif bertendensi positif sebagai bentuk kompromi antara sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif guna mewujudkan kepastian hukum. Namun demikian, kajian-kajian tersebut cenderung belum mengkaji secara mendalam adanya potensi kerancuan konseptual yang timbul akibat ketidaksinkronan karakter kedua sistem tersebut, khususnya dalam kaitannya dengan penerapan di praktik peradilan. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini menempatkan fokus pada analisis kerancuan konseptual tersebut serta implikasinya terhadap kepastian hukum hak atas tanah.

Pada dasarnya diterapkannya sistem publikasi ini berdampak pada kepastian hukum tentang hak atas tanah dan menjadi bagian dari penyebab adanya sengketa mendasar terjadinya permasalahan tanah di Indonesia.⁷ Banyak kasus yang terjadi menggambarkan bahwa meskipun sertipikat sudah diterbitkan dengan prosedur yang benar dan telah lebih dari lima tahun, pengadilan tetap menerima gugatan pembatalan sertipikat dengan alasan cacat administratif atau adanya bukti hak yang lebih kuat. Hal ini juga disebabkan oleh pandangan masyarakat yang kerap memahami sertipikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikan absolut yang tidak mungkin digugat.

Pada tahun 2016, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian PPN/Bappenas mengkaji persiapan penerapan sistem pendaftaran tanah berbasis publikasi positif. Dalam kajian tersebut disebutkan bahwa sekitar 60%–70% perkara yang masuk ke Mahkamah Agung setiap tahunnya berkaitan dengan sengketa pertanahan. Angka ini bahkan belum mencakup perkara yang diselesaikan pada tingkat pertama dan banding.⁸ Tingginya angka sengketa tersebut memperlihatkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku saat ini belum mampu menghadirkan kepastian hukum secara menyeluruh. Hal tersebut tidak terlepas dari adanya kerancuan dalam penerapan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang melahirkan dilema hukum dan berbagai permasalahan di bidang pertanahan.

Oleh karena itu, penelitian ini memiliki maksud untuk menganalisis pengaturan sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia, serta mengkaji kerancuan konseptual yang timbul dari sistem tersebut dan akibat yang ditimbulkannya dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah. Pembahasan difokuskan pada dua hal, yaitu pengaturan sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam hukum pertanahan Indonesia dan permasalahan konseptual yang menimbulkan pengaruh terhadap kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini adalah yuridis normatif, yakni suatu pendekatan yang menelaah hukum sebagai kumpulan norma yang diterapkan dalam tatanan masyarakat.⁹ Penelitian normatif dilakukan dengan menelaah literatur dan data sekunder terkait peraturan perundang-undangan yang menjadi fokus kajian. Pendekatannya meliputi aspek perundang-undangan, historis, serta konseptual. Analisis dilakukan dengan mempelajari dan menginterpretasikan peraturan perundang-undangan serta teori hukum terkait, guna memperoleh kesimpulan tentang kerancuan konseptual sistem publikasi negatif bertendensi positif di Indonesia.

⁷Triani Putri Utami & Akhmad Budi Cahyono, “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Secara Elektronik: Studi Banding Dengan Negara Australia”, *Indonesian Notary*, Vol. 6, No. 1 (2024): 45.

⁸Nur Susilowati, dkk, “Analisis Prospek Pemberlakuan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Dan Aspek Kepastian Hukum Pemegang Hak Atas Tanah”, *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, Vol. 4, No. 1 (2020): 54.

⁹Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Keempat. (Jakarta: Ghalia, 1985), hlm. 106.

C. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif di Indonesia

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA menegaskan bahwa penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada dalam kewenangan negara sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola pemanfaatannya, termasuk tanah sebagai objek dalam hukum agraria.

Kewenangan tersebut bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, sehingga negara berperan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan sumber daya agraria. Dengan demikian, konsep penguasaan negara atas tanah bukan berarti kepemilikan absolut oleh negara, melainkan bentuk penguasaan publik yang mengandung kewajiban dalam menjamin kemanfaatan dan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Dalam hukum agraria tanah yang diatur tidak dilihat dari sisi fisiknya, melainkan dari sisi yuridis atau aspek hukumnya, yakni yang memiliki keterkaitan langsung dengan hak kepemilikan atas tanah. Pasal 19 ayat (1) UUPA mengatur bahwa bagi setiap pemilik hak atas tanah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagai dasar pembuktian kepemilikan.

Pendaftaran tanah adalah proses hukum yang menghasilkan alat bukti kepemilikan atas suatu tanah. Tanpa melalui prosedur ini, seseorang tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk membuktikan kepemilikan tanahnya.¹⁰ Pelaksanaan pendaftaran tanah yang menyeluruh, efisien, tanggap, dan akuntabel akan mampu menciptakan kepastian hukum atas tanah secara berkelanjutan serta mendukung kelancaran berbagai perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah.¹¹ Oleh sebab itu, pendaftaran tanah memegang peran penting dalam UUPA, karena proses ini menghasilkan bukti kepemilikan tanah diakui secara hukum dan memiliki kekuatan untuk membuktikan kepemilikan.

Secara umum, sistem publikasi dalam pendaftaran tanah dibedakan menjadi dua, dengan perbedaan pada pembuktian data yang dihasilkan. Dalam sistem publikasi positif, data yang tercatat di buku tanah dianggap sepenuhnya benar. Sedangkan pada sistem publikasi negatif, data tersebut hanya memiliki fungsi sebagai bukti yang kuat dan tidak memiliki sifat yang final, sehingga apabila pihak lain merasa lebih berhak atas tanah masih dapat menuntut haknya dengan bukti yang lebih meyakinkan.

Indonesia menerapkan sistem publikasi tanah yang tidak bersifat murni positif maupun negatif, melainkan sistem publikasi negatif yang cenderung mengarah pada sistem positif. Pendekatan ini sejalan dengan Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 yang menetapkan bahwa:

“(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Merujuk pada pasal tersebut, dapat dipahami bahwa sistem publikasi di Indonesia secara dasar negatif, tetapi tetap menyisipkan unsur positif. “Negatif” berarti petugas pendaftaran tanah hanya menjalankan peran pasif, menerima akta yang diajukan, dan mencatatnya tanpa

¹⁰I Dewa Ayu Widyani, “Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria”, *Jurnal Hukum tô-râ*, Vol. 1, No. 3 (2015): 201.

¹¹Nadila Maysila Herdarezki, “Sistem Publikasi Tanah Positif (Terobosan Mewujudkan Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah)”, *Jurnal Pertanahan*, Vol. 11, No. 2 (2021): 128.

menilai kebenaran hak secara aktif.¹² Petugas tidak memiliki kewajiban untuk memverifikasi kebenaran isi akta yang didaftarkan, sehingga informasi yang tercantum di dalamnya dapat saja benar, tetapi juga berpotensi keliru.

Apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan pada data sertipikat yang telah diterbitkan, maka masih terdapat kemungkinan sertipikat tersebut digugat oleh pihak yang merasa dirugikan. Sebaliknya, yang dimaksud dengan unsur positif adalah bahwa petugas pendaftaran yang memiliki wewenang untuk bersikap proaktif dan bukan sekadar menerima data yang dimohonkan oleh pemohon pendaftaran tanah begitu saja.¹³

Petugas pelaksana diwajibkan untuk melakukan verifikasi terhadap data yang diajukan oleh pemohon dan melakukan pembuktian yang diperlukan. Dengan kata lain, petugas tidak hanya menerima keterangan sepihak dari pemohon, tetapi juga melakukan pemeriksaan secara faktual terhadap keadaan tanah di lapangan, riwayat perolehan hak, serta keabsahan dokumen pendukung. Langkah tersebut bertujuan untuk mengecilkan kemungkinan terjadinya kekeliruan yang dapat menimbulkan sengketa di masa mendatang. Adanya unsur positif ini memberikan perlindungan bagi pemegang sertipikat beritikad baik dan menguasai tanah secara nyata, dengan pembatasan waktu lima tahun terhadap lain pihak untuk dapat mengajukan keberatan atau gugatan atas penerbitan sertipikat tersebut.¹⁴

Penggunaan sistem publikasi negatif yang mempunyai elemen positif di Indonesia sejatinya memiliki hubungan yang sangat erat dengan perkembangan hukum agraria nasional yang dipengaruhi oleh dualisme sistem hukum kolonial dan upaya pembentukan hukum tanah nasional pasca kemerdekaan. Pada masa pemerintahan kolonial Belanda, sistem pendaftaran tanah didasarkan pada Kadaster Belanda yang menerapkan asas publikasi negatif, di mana fungsi pendaftaran tanah hanya sebagai alat bukti kuat atas hak, tanpa menjamin kebenaran mutlak dari data yang tercantum dalam buku tanah.

Sistem ini diterapkan oleh Hindia Belanda melalui *Agrarische Wet* 1870 dan peraturan turunannya. Dalam praktiknya, peraturan tersebut lebih berorientasi pada kepentingan ekonomi kolonial dan tidak memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat pribumi. Hal ini terlihat pada pemberlakuan *Agrarische Wet* 1870 saat zaman kolonialisme Belanda yang membagi masyarakat ke dalam 3 (tiga) golongan, yang terbagi menjadi golongan Eropa, Timur Asing, dan Pribumi (penduduk asli Indonesia). Bagi golongan pribumi, tanah tidak didaftarkan untuk tujuan kepunyaannya (*rechtscadaſter*) melainkan hanya untuk menetapkan kewajiban pajak atas tanah (*fiscaalcadaſter*). Akibatnya, tidak terciptanya suatu perlindungan kepastian hukum bagi penduduk asli (pribumi).

Maka, saat pasca kemerdekaan, Indonesia berupaya untuk melakukan unifikasi dan nasionalisasi hukum agraria melalui UUPA. Hadirnya UUPA ini diusahakan sebagai perwujudan dari kepastian hukum atas hak atas tanah untuk seluruh rakyat Indonesia dengan tetap berlandaskan pada nilai-nilai hukum adat. Berdasarkan hukum tanah adat dikatakan bahwa jika seseorang yang sebelumnya menguasai sebidang tanah tidak lagi mengusahakan atau memeliharanya secara nyata selama lima tahun, maka hak perorangannya dapat menjadi lemah bahkan hilang. Akibatnya, tanah tersebut kembali menjadi tanah ulayat atau hak komunal, sehingga anggota masyarakat lainnya dapat menguasai dan memilikinya kembali secara perorangan.

Selain karena berlandaskan pada hukum adat, sistem pendaftaran tanah yang diadopsi melalui PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP 24/1997 masih mempertahankan karakter publikasi negatif juga disebabkan karena sistem administrasi hukum pertanahan di Indonesia belum sepenuhnya mampu untuk menjamin kebenaran mutlak data pendaftaran. Akan tetapi, penerapan sistem

¹²Ronald Dhimas, "Publikasi Pendaftaran Tanah Di Negara Indonesia Ditinjau Dari Teori Kepastian Hukum", *Jurnal Seri Seminar Nasional Ke-III Universitas Tarumanagara*, Vol. 1, No. 1 (2021): 214.

¹³Benny Djaja dan Sherly Oktaviani, *Op.Cit*, hlm 529.

¹⁴*Ibid.*

tersebut bukan negatif murni, melainkan juga menerapkan unsur positif di dalamnya dengan menempatkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat dan harus dipercaya sampai terbukti sebaliknya oleh pengadilan.

Dengan demikian, secara historis sistem publikasi negatif bertendensi positif di Indonesia merupakan perpaduan antara warisan hukum kolonial dan cita-cita hukum nasional yang ditujukan guna memberikan kepastian serta perlindungan hukum kepada pemilik hak atas tanah. Akan tetapi, sistem publikasi negatif bertendensi positif yang diterapkan oleh Indonesia menunjukkan karakter yang tidak konsisten dan tidak dirumuskan secara tegas antara prinsip dan praktiknya. Ketidaktegasaan ini menjadi dasar munculnya kerancuan konseptual pada sistem pendaftaran tanah yang berdampak pada kepastian hukum terkait kekuatan pembuktian hak atas tanah.

2. Kerancuan Konseptual Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Hak atas Tanah

Kerancuan konseptual pada sistem publikasi tanah di Indonesia terletak pada ketidaksinkronan pengaturan antara UUPA dan PP 24/1997, yang menimbulkan ketidakjelasan norma serta berimplikasi pada ketidakpastian hukum terhadap hak atas tanah. Pembahasan ini bertujuan untuk menganalisis bentuk kerancuan konseptual tersebut serta implikasinya terhadap kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia.

Pasal 19 UUPA menetapkan bahwa pendaftaran tanah memiliki maksud untuk memberi jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Meskipun demikian, sistem publikasi yang diterapkan bersifat negatif, sehingga negara tidak memastikan kebenaran mutlak dari data dalam sertipikat. Akibatnya, meskipun diterbitkan secara sah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), sertipikat tersebut masih memungkinkan digugat oleh pihak lain yang mengaku memiliki hak dengan kedudukan hukum yang lebih kuat.

Dalam hal ini, sertipikat tanah menjadi alat bukti yang memiliki kekuatan kuat, namun tidak bersifat mutlak.¹⁵ Berbeda dengan sistem publikasi positif seperti Torrens system, yang menempatkan sertipikat sebagai bukti hak yang bersifat final dan tidak dapat diganggu gugat. Secara konseptual, pendaftaran tanah menurut UUPA masih menempatkan sertipikat sebagai dokumen pembuktian yang dapat digugat apabila ditemukan bukti lain yang lebih kuat. Namun demikian, PP 24/1997 justru menunjukkan kecenderungan normatif yang mengarah pada penguatan sifat kepastian hukum sertipikat, sehingga secara implisit mendekati karakter sistem publikasi positif.

Sesuai dengan Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997, pemegang sertipikat yang memperoleh hak atas tanah melalui iktikad baik akan mendapatkan perlindungan hukum dari negara. Artinya, pihak lain tidak bisa mengajukan gugatan terhadap tanah tersebut setelah lewat lima tahun sejak sertipikat diterbitkan. Pengaturan tersebut memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat dan mendekati sifat absolut kepada pemegang sertipikat beritikad baik serta mencerminkan adanya pembatasan terhadap prinsip keterbukaan gugatan dalam sistem publikasi negatif.

Perbedaan pengaturan tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi, di mana UUPA mempertahankan karakter sistem publikasi negatif, sementara PP 24/1997 justru memperkenalkan unsur publikasi positif. Ketidaksinkronan ini menimbulkan kerancuan konseptual karena tidak terdapat batasan yang tegas mengenai sistem yang dianut. Boedi Harsono menjelaskan bahwa sistem publikasi di Indonesia merupakan *negatief stelsel met positieve tendens*, yaitu diterapkannya sistem negatif dengan kecenderungan positif. Sistem ini menghasilkan penerbitan surat tanda bukti hak yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, sebagaimana

¹⁵Nadia Ammara Balqis, "Analisis Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah Indonesia Dengan Negara Publikasi Positif", JICN: Jurnal Intellect dan Cendekiawan Nusantara, Vol. 2, No. 5 (2025): 10095.

diatur dalam berbagai ketentuan UUPA, antara lain Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2).¹⁶

Namun demikian, istilah “negatif bertendensi positif” bukanlah norma hukum yang dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan, melainkan sekadar konstruksi doktrinal. Akibatnya, konsep tersebut tidak memiliki batasan yang jelas dalam praktik.

Dalam sistem publikasi negatif murni tidak dikenal serta tidak diterapkannya sistem pendaftaran hak dan ketentuan sebagaimana termuat pada pasal-pasal UUPA yang menyatakan bahwa sertipikat berfungsi sebagai alat bukti yang bersifat kuat. Hal ini menunjukkan bahwa sejak awal, sistem pendaftaran tanah di Indonesia telah mengandung unsur campuran yang tidak dirumuskan secara tegas oleh pembentuk undang-undang.

Akibatnya, muncul ketidakjelasan batas antara unsur negatif dan positif sebab tidak pernah dirumuskan secara tegas oleh pembentuk undang-undang. Dalam praktiknya, adanya unsur positif tersebut tidak serta-merta berjalan secara efektif. Terdapat beberapa putusan, misalnya Putusan Nomor 10/G/2017/PTUN.Dps dan Putusan Nomor 33/G/2014/PTUN.Mdo, yang menunjukkan bahwa BPN terkadang membatalkan sertipikat hak milik yang belum memiliki keputusan pengadilan yang bersifat mengikat secara hukum tetap (*inkracht*).

Pada perkara Nomor 315 K/Pdt/2020, Sertipikat penggugat telah dibatalkan sekalipun belum disertai oleh putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap yang memerintahkan pembatalan tersebut. Diketahui bahwa penggugat telah menguasai tanah itu sejak tahun 1989 sampai dengan 2007.¹⁷

Dalam perkara ini, BPN melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat membatalkan Sertipikat Hak Milik (SHM) atas nama penggugat dengan alasan terdapat cacat administrasi serta kesalahan dalam penentuan letak tanah. Akan tetapi, pembatalan tersebut dilakukan tanpa melalui prosedur hukum yang benar, karena tidak didasarkan pada putusan Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap.¹⁸

Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa perlindungan terhadap pemegang sertipikat belum berjalan secara konsisten dalam praktik peradilan. Meskipun Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 memberi perlindungan bagi pemegang sertipikat yang beritikad baik, dalam praktiknya hakim tetap membuka ruang pembatalan apabila ditemukan cacat administratif atau adanya klaim hak yang dianggap lebih kuat. Hal ini menunjukkan bahwa dalam praktik peradilan, sertipikat belum diposisikan menjadi alat bukti yang bersifat final. Maka dari itu, dapat ditegaskan bahwa unsur negatif dalam sistem publikasi tanah masih lebih dominan dibandingkan unsur positifnya, sehingga “tendensi positif” tidak berfungsi secara efektif dalam memberikan kepastian hukum.

Dalam praktiknya, permasalahan dalam aspek yuridis menjadi salah satu penyebab utama terjadinya ketidakpastian hukum dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Pengadilan sering kali tetap menerima gugatan meskipun sertipikat tersebut telah terbit lebih dari periode selama 5 (lima) tahun. Hal ini disebabkan oleh hakim masih merujuk pada prinsip dasar UUPA yang hanya menganggap sertipikat sebagai alat bukti kuat, bukan final, sehingga apabila ada bukti proses penerbitan yang cacat, pemalsuan dokumen, atau adanya klaim hak yang lebih kuat, gugatan tetap dapat diterima dan dikabulkan. Kondisi ini memperlihatkan adanya dualisme rujukan normatif antara UUPA dan PP 24/1997 dalam pertimbangan hakim, yang pada akhirnya memperlemah konsistensi penerapan hukum.

Salah satu kesulitan yang sering dihadapi adalah kendala untuk memperoleh data awal mengenai status dan kedudukan objek tanah secara akurat. Dalam sistem ini, pemerintah

¹⁶Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Cetakan Kedua Belas, (Jakarta: Djambatan, 2008), 477.

¹⁷Farah Diba Maharani dan Teddy Anggoro, “Pembatalan Sertipikat Tanah oleh Kantor Pertanahan Tanpa Adanya Putusan Pengadilan yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap”, *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol. 12, No. 12 (2024): 233.

¹⁸*Ibid.*

melalui BPN hanya berperan sebagai fasilitator pendaftaran tanah. Peran yang bersifat pasif ini menyebabkan verifikasi kebenaran materiil tidak dilakukan secara menyeluruh, sehingga membuka peluang terjadinya kesalahan administratif sejak tahap awal pendaftaran. Kondisi ini membuat proses pendaftaran tanah rentan terjadi kekeliruan, terutama karena setiap lokasi tanah memiliki permasalahan yang berbeda-beda, sementara pejabat pendaftaran tanah tidak berkewajiban melakukan pemeriksaan secara mendalam atas nama siapa hak tersebut didaftarkan.

Kondisi ini membuat pihak yang mendapatkan hak atas tanah dari pihak yang namanya tercatat sebagai pemegang hak di daftar umum harus menanggung sendiri risiko jika ternyata orang tersebut bukan pemilik hak yang sah. Situasi ini menunjukkan bahwa sistem publikasi negatif memiliki kelemahan mendasar dalam perlindungan hukum dan kepastian kepemilikan tanah. Oleh karena itu, meskipun sistem ini disebut bertendensi positif, pada kenyataannya masih terdapat banyak celah hukum yang berpotensi memunculkan sengketa pertanahan dan menghambat terwujudnya kepastian hukum di Indonesia.

Kerancuan frasa ini juga berdampak pada aspek sosial dan ekonomi. Dari sisi sosial, sengketa pertanahan sering memicu konflik antarindividu, antarwarga, bahkan antara masyarakat dan pemerintah. Sementara dari sisi ekonomi, ketidakpastian status sertipikat mengurangi kepercayaan lembaga keuangan dan investor dalam menjadikan tanah sebagai objek jaminan, sehingga menghambat perputaran ekonomi.

Adanya disharmoni antara UUPA dan PP 24/1997 menjadi alasan yang menimbulkan ketidakharmonisan norma yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dalam pendaftaran tanah. Negara tidak bertindak sebagai penjamin kebenaran data pertanahan, melainkan hanya berperan sebagai fasilitator administratif. Akibatnya, beban pembuktian tetap berada pada masyarakat, sehingga tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum tidak tercapai secara optimal.

Dengan demikian, sistem publikasi negatif menempatkan beban pembuktian sepenuhnya pada masyarakat, bukan pada negara. Dalam praktiknya, kondisi ini membuka peluang terjadinya pemalsuan dokumen, sertipikat ganda, dan tumpang tindih hak atas tanah, sehingga melemahkan fungsi pencatatan tanah sebagai upaya memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak.

Kondisi tersebut menciptakan *administrative uncertainty*, yakni ketidakpastian administratif akibat tidak jelasnya tanggung jawab pejabat pertanahan dalam memverifikasi keabsahan data kepemilikan. Pada hakikatnya, adanya ketidakpastian ini bertentangan dengan nilai kepastian hukum (*rechtssicherheit*) yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch.

Pada hukum pertanahan, kepastian hukum berarti adanya perlindungan terhadap hak kepemilikan dari klaim pihak lain. Namun, sistem publikasi negatif bertendensi positif justru mengurangi tingkat kepastian hukum tersebut, karena sertipikat tidak memberikan jaminan penuh bagi pemegang hak.

Apabila dilihat dari sudut pandang dari Philipus M. Hadjon terkait dengan teori perlindungan hukum, sistem publikasi tanah seharusnya memberikan perlindungan preventif sebelum timbulnya sengketa. Namun dalam praktiknya, perlindungan hukum yang terjadi justru bersifat represif, karena baru muncul setelah sengketa terjadi.

Berdasarkan hal tersebut, sistem publikasi tanah di Indonesia berjalan dalam dualisme paradigma yang tidak terintegrasi, sehingga menimbulkan ketidakjelasan norma dan melemahkan kepastian hukum. Oleh karena itu, konsep “negatif bertendensi positif” pada dasarnya bukanlah solusi yang final, melainkan bentuk kompromi normatif yang justru menyisakan ambiguitas dalam penerapannya.

Untuk mengatasi kerancuan konseptual dalam sistem publikasi tanah serta memperkuat kepastian hukum hak atas tanah, diperlukan pembaruan yang mencakup tidak hanya aspek normatif, tetapi juga aspek teknis dan kelembagaan secara terpadu.

Dari aspek normatif, Indonesia perlu menentukan arah yang tegas dalam pengembangan sistem publikasi tanah, apakah tetap mempertahankan sistem publikasi negatif bertendensi positif atau beralih secara bertahap menuju sistem publikasi positif. Sistem publikasi positif sendiri didasarkan pada prinsip cermin (*mirror principle*), prinsip tirai (*curtain principle*), dan prinsip asuransi (*insurance principle*), yang menempatkan negara sebagai penjamin kebenaran data pertanahan serta memberikan ganti rugi apabila terjadi kesalahan dalam pendaftaran.¹⁹

Dalam aspek teknis, pembangunan sistem publikasi positif mensyaratkan kesiapan data pertanahan yang akurat dan komprehensif, antara lain melalui ketersediaan peta dasar pertanahan serta cakupan bidang tanah terdaftar yang memadai. Dalam rangka memenuhi prasyarat tersebut, pemerintah telah melakukan percepatan melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dengan sasaran agar seluruh bidang tanah di Indonesia terdaftar secara menyeluruh. Dengan tercapainya target tersebut, implementasi sistem publikasi positif memiliki landasan teknis yang lebih kuat untuk diterapkan secara bertahap.

Selain itu, dalam konteks hukum nasional yang masih dipengaruhi oleh hukum adat, terdapat mekanisme yang secara konseptual mendukung penguatan kepastian hukum, yaitu melalui penerapan lembaga *rechtsverwerking*. Konsep ini mengandung makna bahwa seseorang dapat kehilangan hak atas tanah apabila dalam kurun waktu tertentu tidak menggunakan atau menguasai tanahnya, sementara pihak lain menguasainya dengan itikad baik. Keberadaan *rechtsverwerking* berfungsi sebagai mekanisme untuk menutupi kekurangan sistem publikasi negatif sekaligus memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah.²⁰

Secara kelembagaan, transisi menuju sistem publikasi positif perlu didukung oleh langkah-langkah konkret, antara lain:

1. penerapan sistem digitalisasi serta integrasi data pertanahan secara nasional;
2. pembentukan skema jaminan negara (*title insurance*) sebagai bentuk tanggung jawab atas kesalahan administrasi; dan
3. penyusunan pedoman yudisial oleh Mahkamah Agung guna menyeragamkan penafsiran hakim terhadap kekuatan hukum sertipikat.

Langkah-langkah tersebut merupakan bagian dari upaya sistematis untuk membangun sistem publikasi tanah yang lebih memberikan kepastian hukum, baik secara normatif maupun dalam praktik administrasi dan peradilan.

Dengan demikian, reformasi sistem publikasi tanah perlu dilakukan secara terintegrasi agar mampu mengatasi kerancuan konseptual serta mewujudkan kepastian hukum yang nyata bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia.

D. KESIMPULAN

Pengaturan sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di Indonesia tidak menerapkan sistem publikasi positif maupun negatif secara murni, namun menerapkan sistem publikasi negatif dengan tendensi positif. Dengan demikian, secara normatif terdapat penggabungan antara prinsip publikasi negatif dan unsur perlindungan yang mengarah pada sistem publikasi positif. Namun demikian, penerapan sistem tersebut menimbulkan kerancuan konseptual akibat tidak adanya perumusan yang tegas mengenai batas antara unsur negatif dan positif. Disharmonisasi antara UUPA dan PP 24/1997 menyebabkan ketidakjelasan terkait kekuatan pembuktian sertipikat, sehingga berdampak pada ketidakpastian hukum hak atas tanah. Dalam praktiknya,

¹⁹Davina Crysanti Aryuhanna dkk, "Analisis Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia, Malaysia, Belanda, dan Australia", *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan, dan Sosial Humaniora*, Vol. 2, No. 6 (2025): 158.

²⁰Harvini Wulansari, Rochmat Junarto, Dian Aries Mujiburohman, "Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif", *Riau Law Journal*, Vol 5, No. 1 (2024): 63

masih ditemukan pembatalan sertipikat tanpa didahului putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap serta pengabaian terhadap perlindungan pemegang sertipikat beritikad baik. Hal ini menunjukkan bahwa sistem publikasi negatif bertendensi positif belum diterapkan secara konsisten baik secara normatif maupun dalam praktik peradilan. Oleh karena itu, diperlukan langkah penegasan sistem publikasi tanah melalui harmonisasi antara UUPA dan PP 24/1997, penentuan arah sistem publikasi secara tegas pada tingkat undang-undang, serta penguatan peran kelembagaan pertanahan. Selain itu, reformasi juga perlu didukung oleh kesiapan data pertanahan yang akurat, penguatan verifikasi substantif, serta pembangunan sistem jaminan negara guna menciptakan kepastian hukum yang memberikan perlindungan lebih kuat bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Arba. (2019). *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*, Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika.
- Anindhita, A. B., Patittingi, F., & Rossi, C. A. (2021). Perbandingan Sistem Publikasi Positif dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum. *Amanna Gappa*, Vol. 29, (No. 2), p. 106–113.
- Aryuhanna, D. C. dkk. (2025). Analisis Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia, Malaysia, Belanda, dan Australia. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan, dan Sosial Humaniora*, Vol. 2, (No. 6), p. 153-164.
- Balqis, N. A. (2025). Analisis Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah Indonesia Dengan Negara Publikasi Positif. *JICN: Jurnal Intelek dan Cendikiawan Nusantara*, Vol. 2, (No. 5), P: 10094-10109.
- Dimas, R. (2021). Publikasi Pendaftaran Tanah Di Negara Indonesia Ditinjau Dari Teori Kepastian Hukum. In *Prosiding Seri Seminar Nasional Ke-III Universitas Tarumanagara*. p.209-216.
- Djaja, B., & Oktaviani, S. (2023). Sistem Publikasi Pertanahan Yang Menjamin Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah. *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni*, Vol. 7 (No.2), p. 523-533.
- Erizal, G. F. (2023). Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Yang Menggunakan Stelsel Negatif Bersendikan Positif Pada Objek Tanah Yang Telah Terdaftar Di Kantor Pertanahan. *Jurnal Notarius*, Vol.2 (No. 1), p.145-154.
- Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. 12. Jakarta: Djambatan.
- Herdarezki, N. M. (2021). Sistem Publikasi Tanah Positif (Terobosan Mewujudkan Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah). *Jurnal Pertanahan*, Vol. 11 (No. 2), p.127-135.
- Lamasigi, A. W. I dkk. (2025). Evaluasi Yuridis Atas Pengaturan Pembeliberitikad Baik Dalam Sema No. 4 Tahun 2016: Upaya Penguatan Kepastian Hukum Dalam Transaksi Jual Beli Tanah. *Jurnal Jatiswara*, Vol. 40 (No. 3), p. 320-332.
- Maharani, F. D., & Anggoro, T. (2024). Pembatalan Sertipikat Tanah Oleh Kantor Pertanahan Tanpa Adanya Putusan Pengadilan. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol.12 (No. 2), p.233-238.
- Nurwahid, T., Subekti, R., & Raharjo, P. (2023). Keabsahan Alat Bukti Dalam Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 9 (No. 19), p. 779-795.

- Safitri, F. A., Tyestas ALW, L., & Lumbanraja, A. D. (2020). Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang. *Notarius*, Vol.13 (No. 2), p. 788-802
- Soemitro, R. H. (1985). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Cet. 4 Jakarta: Ghalia.
- Susilowati, N., Djakaria, M., & Nurlinda, I. (2020). Analisis Prospek Pemberlakuan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Dan Aspek Kepastian Hukum Pemegang Hak Atas Tanah. *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol. 4 (No. 1), p. 52-67
- Utami, T. P. (2024). Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Secara Elektronik: Studi Banding Dengan Negara Australia. *Indonesian Notary*, Vol. 6, (No.2), p. 81-95.
- Widyani, I. D. A. (2015). Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. *Jurnal Hukum to-ra*, Vol. 1, (No. 3), p. 201-2016.
- Wulansari, H. dkk. (2024). Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif. *Riau Law Journal*, Vol 5, (No. 1), p. 61-74.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6630)