

Rekonstruksi sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam pendaftaran tanah sebagai instrumen kepastian hukum hak atas tanah

Ahmad Dasuki ¹ Rohmawati ²

^{1,2}, Universitas Pamulang, Indonesia, Email : dosen03413@unpam.ac.id

Naskah Diterima : 25 Juni 2026; Diterima Publikasi : 14 September 2026

Abstract

Land title registration in Indonesia follows a negative publication system with a positive tendency, as stipulated in Article 19 of the Basic Agrarian Law and Government Regulation No. 24 of 1997. This system treats land title certificates as strong evidence, but not as absolute evidence, meaning that other parties may still file a lawsuit to invalidate the title even if the land has been certified. This situation creates prolonged legal uncertainty, as reflected in the prevalence of overlapping certificates, duplicate certificates, and an ever-increasing number of land ownership disputes. This study aims to analyze the construction of the principle of positive publicity within a negative land registration system with a positive tendency and to formulate ideas for reconstructing this principle in order to achieve greater legal certainty for land rights holders. The study employs a normative legal methodology with legislative and conceptual approaches, supported by primary legal sources—namely the Land Law (UUPA), Government Regulation No. 24 of 1997, and Government Regulation No. 18 of 2021—as well as secondary legal sources such as academic literature and recent research findings. The findings indicate that the weak effectiveness of positive publicity within the national land registration system is one of the primary factors preventing the full realization of legal certainty. Therefore, a restructuring of land registration policy is needed to strengthen the aspect of positive publicity, including through the optimization of the Comprehensive Systematic Land Registration (PTSL), the integration of electronic land data, and the reorganization of the rules of evidence for certificates, as an effort to provide stronger legal certainty regarding land rights for the public.

Keyword: Positive Publicity, Land Registration, Legal Certainty, Land Title Certificates, a Negative Publication System with Positive Implications

Abstrak

Pendaftaran hak atas tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sistem ini menempatkan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat, namun bukan sebagai alat bukti mutlak, sehingga pihak lain masih dapat mengajukan gugatan pembatalan meskipun tanah telah bersertifikat. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan, tercermin dari maraknya kasus tumpang tindih sertifikat, sertifikat ganda, dan sengketa kepemilikan tanah yang terus meningkat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi asas publisitas positif dalam sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif serta merumuskan gagasan rekonstruksi asas tersebut guna mewujudkan kepastian hukum yang lebih optimal bagi pemegang hak atas tanah. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, didukung bahan hukum primer berupa UUPA, PP 24/1997, PP 18/2021, serta bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian terkini. Hasil kajian menunjukkan bahwa lemahnya daya publisitas positif dalam sistem pendaftaran tanah nasional menjadi salah satu faktor utama tidak tercapainya kepastian hukum secara penuh. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kebijakan pendaftaran tanah yang mengarah pada penguatan aspek publisitas positif, antara lain melalui optimalisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), integrasi data pertanahan berbasis elektronik, dan penataan ulang norma pembuktian sertifikat, sebagai upaya mewujudkan jaminan kepastian hukum hak atas tanah yang lebih kuat bagi masyarakat

Kata kunci: Publisitas Positif, Pendaftaran Tanah, Kepastian Hukum, Sertifikat Hak atas Tanah, Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif

PENDAHULUAN

Pendaftaran tanah merupakan instrumen hukum yang diamanatkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) guna

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

menjamin kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan secara teknis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menegaskan bahwa sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat bukti yang kuat bagi pemegangnya. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia secara doktrinal dikenal sebagai sistem publikasi negatif yang bertendensi positif, yaitu suatu sistem di mana negara tidak sepenuhnya menjamin kebenaran data yang tersaji dalam sertifikat, namun tetap memberikan kekuatan pembuktian yang kuat terhadap data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya (Apriani & Bur, 2021).

Karakteristik sistem tersebut menyebabkan sertifikat hak atas tanah tidak memiliki kekuatan pembuktian yang mutlak, sehingga pihak lain yang merasa memiliki hak yang lebih kuat masih dapat mengajukan gugatan pembatalan sertifikat ke pengadilan. Kondisi normatif ini pada tataran praktik menimbulkan berbagai persoalan hukum, di antaranya tumpang tindih sertifikat, penerbitan sertifikat ganda, serta sengketa kepemilikan tanah yang berkepanjangan (Anindhita, Patittingi, & Al Rossi, 2021). Data Kementerian ATR/BPN mencatat bahwa sepanjang tahun 2019 saja terdapat 3.230 kasus sengketa pertanahan yang ditangani, sebuah angka yang menggambarkan betapa rentannya asas kepastian hukum dalam praktik pendaftaran tanah nasional (Apriani & Bur, 2021).

Persoalan tersebut diperparah oleh adanya dualisme antara norma hukum yang secara formal menganut sistem publikasi negatif dengan praktik administrasi pertanahan yang dalam beberapa aspek justru bergerak ke arah karakteristik sistem publikasi positif, tanpa disertai penataan ulang norma pembuktian yang memadai. Dualisme semacam ini menyebabkan inkonsistensi antara norma hukum dan praktik administrasi pertanahan, sehingga melemahkan fungsi asas publisitas sebagai instrumen kepastian hukum bagi pemegang hak (Fatikha, Supandi, Leandra, Nabuasa, & Fikri, 2026). Di sisi lain, pemerintah telah menempuh berbagai langkah pembaruan kebijakan, antara lain melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan penerbitan sertifikat elektronik sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023. Kebijakan digitalisasi ini dimaksudkan untuk memperkuat kualitas data pertanahan sekaligus mendekatkan sistem pendaftaran tanah Indonesia pada karakter publikasi yang lebih positif, meskipun implementasinya masih menghadapi kendala kesiapan kelembagaan dan integrasi data (Putra & Winanti, 2024).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa asas publisitas positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia belum terkonstruksi secara utuh, baik dalam tataran norma maupun implementasi. Padahal, semakin kuat daya publisitas suatu sistem pendaftaran tanah, semakin besar pula jaminan kepastian hukum yang dapat diberikan kepada pemegang hak, calon pembeli, maupun kreditor yang menjadikan tanah sebagai jaminan utang. Oleh karena itu, diperlukan kajian yuridis normatif yang tidak sekadar mendeskripsikan karakteristik sistem publikasi negatif bertendensi positif, tetapi juga merumuskan

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

gagasan rekonstruksi kebijakan yang dapat memperkuat aspek publisitas positif tanpa meninggalkan nilai-nilai perlindungan hukum yang telah dibangun melalui sistem yang berlaku saat ini.

Lemahnya daya publisitas positif dalam sistem pendaftaran tanah tidak hanya berdampak pada aspek keperdataan antarindividu, tetapi juga berimplikasi lebih luas terhadap iklim investasi dan akses pembiayaan berbasis jaminan tanah. Sertifikat yang sewaktu-waktu dapat digugat dan dibatalkan menimbulkan keraguan bagi calon pembeli maupun lembaga perbankan dalam menilai keabsahan objek hak tanggungan, sehingga menghambat fungsi tanah sebagai aset ekonomi yang produktif. Hal ini sejalan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, sekaligus menyediakan informasi yang dapat diandalkan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam melakukan perbuatan hukum atas tanah. Ketika tujuan tersebut tidak tercapai secara optimal akibat lemahnya publisitas positif, maka fungsi pendaftaran tanah sebagai instrumen tertib administrasi pertanahan turut terganggu. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana konstruksi asas publisitas positif dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif pada pendaftaran tanah di Indonesia? (2) Bagaimana rekonstruksi asas publisitas positif yang ideal guna mewujudkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah?

Penelitian ini bertujuan, pertama, untuk menganalisis konstruksi asas publisitas positif dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif yang berlaku pada pendaftaran tanah di Indonesia. Kedua, penelitian ini bertujuan untuk merumuskan gagasan rekonstruksi asas publisitas positif yang dapat memperkuat kepastian hukum hak atas tanah, baik melalui pembaruan norma pembuktian sertifikat maupun optimalisasi kebijakan digitalisasi pendaftaran tanah yang telah berjalan. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum agraria, khususnya dalam memahami kedudukan asas publisitas sebagai salah satu prinsip dasar dalam sistem pendaftaran tanah yang modern dan transparan. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam merumuskan kebijakan penguatan publisitas positif, baik melalui pembaruan norma pembuktian sertifikat maupun melalui optimalisasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan sertifikat elektronik yang sedang berjalan, sehingga kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dapat terwujud secara lebih nyata. Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia, baik dengan pendekatan perbandingan antara sistem publikasi positif dan negatif (Anindhita, Patittingi, & Al Rossi, 2021), pendekatan filosofis terhadap makna kepastian hukum dalam sistem negatif (Apriani & Bur, 2021), maupun pendekatan deskriptif terhadap dualisme sistem publikasi dalam praktik administrasi pertanahan (Fatikha, Supandi, Leandra, Nabuasa, & Fikri, 2026). Penelitian-penelitian tersebut secara umum berhenti pada tahap identifikasi masalah dan deskripsi perbandingan

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

sistem, tanpa merumuskan tawaran rekonstruksi kebijakan yang bersifat aplikatif. Penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan tidak hanya menganalisis karakteristik sistem yang berlaku, tetapi juga merumuskan gagasan rekonstruksi asas publisitas positif secara lebih konkret dengan mempertimbangkan perkembangan kebijakan digitalisasi pendaftaran tanah terkini, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi baik pada tataran akademik maupun pada tataran kebijakan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (normative legal research), yaitu penelitian yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum tertulis, asas hukum, serta doktrin yang berkaitan dengan asas publisitas dan sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia (Marzuki, 2021). Penelitian yuridis normatif dipilih karena permasalahan yang dikaji, yaitu konstruksi dan rekonstruksi asas publisitas positif, pada dasarnya merupakan persoalan norma hukum (das sollen) yang memerlukan penelusuran terhadap konsistensi antara peraturan perundang-undangan, doktrin, dan praktik penerapannya, bukan pengujian terhadap perilaku sosial secara empiris.

Penelitian ini menggunakan tiga jenis pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (statute approach), yang digunakan untuk menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah dan asas publisitas, terutama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 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, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Kedua, pendekatan konseptual (conceptual approach), yang digunakan untuk mengkaji konsep dan doktrin publisitas positif, publisitas negatif, serta asas nemo plus iuris yang menjadi kerangka teoretis dalam penelitian ini. Ketiga, pendekatan kasus (case approach) secara terbatas, yang digunakan untuk menelaah putusan pengadilan terkait pembatalan sertifikat dan sengketa tumpang tindih hak atas tanah sebagai bahan untuk memperkuat argumentasi atas lemahnya publisitas positif dalam praktik.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023, serta putusan-putusan pengadilan yang relevan dengan sengketa pendaftaran dan pembatalan sertifikat hak atas tanah. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum agraria, jurnal ilmiah nasional maupun internasional yang membahas sistem publikasi pendaftaran tanah, hasil-hasil penelitian terdahulu, serta laporan kebijakan resmi dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang diterbitkan dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang digunakan untuk memperjelas istilah-istilah teknis yang muncul dalam pembahasan. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu dengan menelusuri, mengidentifikasi, dan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, dan artikel jurnal yang relevan dengan topik penelitian. Penelusuran dilakukan baik terhadap sumber cetak maupun elektronik, termasuk basis data jurnal ilmiah terindeks nasional (Garuda dan SINTA) untuk memastikan kemutakhiran bahan hukum sekunder yang digunakan.

Bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-preskriptif. Analisis deskriptif digunakan untuk menguraikan secara sistematis konstruksi norma dan praktik sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Analisis preskriptif digunakan untuk

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

merumuskan argumentasi hukum mengenai bagaimana seharusnya (das sollen) asas publisitas positif direkonstruksi agar dapat memberikan kepastian hukum yang lebih optimal bagi pemegang hak atas tanah. Penalaran hukum dalam penelitian ini menggunakan metode interpretasi sistematis dan interpretasi teleologis, yaitu dengan menafsirkan ketentuan-ketentuan terkait pendaftaran tanah secara terpadu dan dikaitkan dengan tujuan pembentukannya, yakni terwujudnya kepastian hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Karakteristik Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif dalam Hukum Pertanahan Indonesia

Sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia berakar pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mengamanatkan penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan secara teknis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menegaskan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis, sepanjang data tersebut sesuai dengan surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Frasa “alat pembuktian yang kuat” dalam ketentuan tersebut menjadi kunci untuk memahami karakter sistem publikasi yang dianut Indonesia, sebab frasa itu secara implisit menegaskan bahwa sertifikat bukanlah alat bukti yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat (Apriani & Bur, 2021).

Secara doktrinal, dikenal dua sistem publikasi pendaftaran tanah, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif, negara menjamin sepenuhnya kebenaran data yang tersaji dalam register tanah, sehingga siapa pun yang namanya tercantum sebagai pemegang hak memperoleh perlindungan mutlak, kecuali dalam hal terjadi pemalsuan. Sebaliknya, dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, sehingga pendaftaran tidak dengan sendirinya menjadikan pihak yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah (Anindhita, Patittingi, & Al Rossi, 2021). Indonesia secara doktrinal tidak menganut salah satu sistem tersebut secara murni, melainkan menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif, yaitu sistem negatif yang di dalamnya terkandung unsur-unsur positif berupa kewajiban pejabat pendaftaran tanah untuk secara aktif meneliti kebenaran data sebelum sertifikat diterbitkan.

Ciri pokok pertama dari sistem ini adalah berlakunya asas *nemo plus iuris*, yang berarti tidak seorang pun dapat mengalihkan hak yang lebih besar daripada hak yang ia miliki sendiri. Asas ini dimaksudkan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya dari tindakan pihak lain yang secara

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

tidak sah mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Konsekuensi dari asas ini adalah bahwa pendaftaran tanah, betapa pun telah dilakukan secara administratif, tidak dengan sendirinya menghapus hak pihak lain yang secara materiil lebih berhak atas objek tanah yang bersangkutan (Apriani & Bur, 2021).

Ciri pokok kedua adalah adanya pembatasan waktu bagi pihak lain untuk mengajukan keberatan atau gugatan terhadap sertifikat yang telah diterbitkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah telah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperolehnya dengan itikad baik dan menguasainya secara nyata, maka pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan haknya apabila dalam jangka waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertifikat tidak mengajukan keberatan tertulis maupun gugatan ke pengadilan. Ketentuan ini pada dasarnya merupakan pengejawantahan dari lembaga *rechtsverwerking* yang dikenal dalam hukum adat, yang kemudian diadopsi ke dalam hukum pertanahan nasional untuk memberikan kepastian hukum yang bersifat progresif, yakni kepastian yang tumbuh seiring berjalannya waktu dan itikad baik penguasaan (Apriani & Bur, 2021).

Ciri pokok ketiga adalah peran aktif pejabat pendaftaran tanah dalam melakukan penelitian data yuridis dan data fisik sebelum penerbitan sertifikat, yang membedakan sistem ini dari sistem publikasi negatif murni. Dalam sistem negatif murni, pejabat pendaftaran bersifat pasif dan sekadar mencatat apa yang dinyatakan oleh pemohon tanpa melakukan verifikasi substantif. Sebaliknya, dalam sistem yang dianut Indonesia, terdapat mekanisme pengumuman data yuridis dan fisik sebelum penerbitan sertifikat, sebagaimana dipraktikkan dalam kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), di mana data yang telah dikumpulkan diumumkan di kantor kelurahan/desa untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkeberatan mengajukan sanggahan sebelum sertifikat diterbitkan.

Karakter campuran dari sistem publikasi tanah Indonesia ini menyebabkan sistem tersebut sesungguhnya berada pada posisi tengah antara dua kutub ekstrem, yaitu kutub kepastian mutlak (sistem positif) dan kutub perlindungan penuh terhadap pemilik sejati (sistem negatif murni). Dualisme karakter ini, di satu sisi, memberikan fleksibilitas bagi hakim untuk membatalkan sertifikat yang cacat prosedur maupun substansi, namun di sisi lain menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang sertifikat yang beritikad baik, karena kapan pun sertifikatnya berpotensi digugat sepanjang masih terdapat pihak yang mengklaim hak yang lebih kuat. Kondisi inilah yang oleh sejumlah kalangan dinilai belum

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum, khususnya bagi masyarakat awam yang kurang memahami kompleksitas hukum pembuktian pertanahan (Fatikha, Supandi, Leandra, Nabuasa, & Fikri, 2026).

Karakteristik sistem publikasi negatif bertendensi positif di Indonesia memiliki tiga elemen utama, yaitu asas *nemo plus iuris* sebagai landasan filosofis, pembatasan waktu gugatan lima tahun sebagai instrumen kepastian yang progresif, dan peran aktif pejabat pendaftaran tanah sebagai unsur positif yang membedakannya dari sistem negatif murni. Ketiga elemen ini pada dasarnya dirancang untuk menyeimbangkan antara kepastian hukum bagi pemegang sertifikat dan perlindungan hukum bagi pemilik sejati. Namun demikian, sebagaimana akan diuraikan pada bagian berikutnya, implementasi ketiga elemen tersebut dalam praktik masih menyisakan berbagai persoalan yang perlu dikaji lebih lanjut.

Kerangka hukum kebendaan (*zakenrecht*), asas publisitas pada dasarnya merupakan syarat formil bagi lahirnya suatu hak kebendaan yang bersifat mutlak (*absolute right*), sehingga hak tersebut dapat dipertahankan terhadap siapa pun (*droit de suite*) dan mempunyai kedudukan yang didahulukan dibandingkan hak-hak lain yang lahir kemudian (*droit de preference*). Fungsi publisitas ini diwujudkan melalui pendaftaran, yang bertujuan agar pihak ketiga dapat mengetahui status hukum suatu bidang tanah sebelum melakukan perbuatan hukum atasnya, baik dalam bentuk jual beli, pembebanan hak tanggungan, maupun perbuatan hukum lainnya. Dengan demikian, kekuatan suatu sistem publikasi pendaftaran tanah pada hakikatnya berbanding lurus dengan kekuatan perlindungan hukum kebendaan yang dapat diberikan kepada pemegang hak.

Lemahnya asas publisitas positif dalam sistem pendaftaran tanah Indonesia sesungguhnya berimplikasi pada lemahnya karakter hak kebendaan atas tanah itu sendiri, karena fungsi *droit de suite* dan *droit de preference* tidak dapat berjalan secara optimal apabila status kepemilikan yang tercatat dalam sertifikat sewaktu-waktu dapat dipatahkan oleh klaim pihak lain yang tidak tercatat dalam sistem pendaftaran. Kondisi ini menegaskan bahwa penguatan publisitas positif bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan menyentuh inti dari karakter hak atas tanah sebagai hak kebendaan yang seharusnya memberikan kepastian dan keamanan hukum yang optimal bagi pemegangnya. Untuk memahami kekhasan sistem yang dianut Indonesia, perlu dikemukakan perbandingan singkat dengan sistem publikasi positif yang diterapkan di sejumlah negara dengan tradisi hukum Anglo-Saxon, seperti Australia dan Singapura, yang lazim disebut sebagai sistem Torrens. Dalam sistem Torrens, negara bertindak sebagai penjamin mutlak atas kebenaran data yang tercatat dalam register tanah (*title by*

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

registration), sehingga sertifikat yang telah diterbitkan tidak dapat dibatalkan meskipun kemudian ditemukan cacat dalam proses penerbitannya, kecuali dalam hal terjadi kecurangan (*fraud*) yang melibatkan pemegang sertifikat itu sendiri. Sebagai konsekuensinya, negara menanggung risiko finansial melalui skema dana kompensasi (*assurance fund*) bagi pihak yang dirugikan akibat kesalahan pendaftaran, sehingga kepastian hukum bagi pemegang sertifikat tetap terjaga tanpa mengorbankan hak pihak yang secara materiil dirugikan.

Penerapan sistem semacam ini di Indonesia menghadapi kendala struktural yang tidak sederhana, mengingat luas wilayah, kompleksitas penguasaan tanah adat, serta keterbatasan kapasitas kelembagaan pertanahan di banyak daerah. Oleh karena itu, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, pilihan kebijakan yang lebih realistis bagi Indonesia bukanlah beralih secara total ke sistem publikasi positif, melainkan memperkuat unsur-unsur positif yang telah melekat dalam sistem negatif bertendensi positif secara bertahap, termasuk dengan mengadopsi sebagian prinsip dari skema dana kompensasi negara sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada bagian rekonstruksi kebijakan. Relevansi perbandingan ini juga terlihat dari perkembangan regulasi domestik, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang memperluas cakupan objek pendaftaran tanah dan mempertegas peran elektronifikasi data pertanahan. Pengaturan ini menunjukkan adanya kecenderungan kebijakan nasional untuk secara bertahap memperkuat unsur kepastian dalam sistem pendaftaran tanah, meskipun payung normatifnya masih tetap berada dalam kerangka sistem publikasi negatif bertendensi positif sebagaimana diletakkan sejak berlakunya UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997.

B. Problematika Kepastian Hukum akibat Lemahnya Asas Publisitas Positif

Lemahnya daya publisitas positif dalam sistem pendaftaran tanah tercermin secara nyata dari tingginya angka sengketa pertanahan di Indonesia. Data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mencatat bahwa pada tahun 2019 saja terdapat 3.230 kasus sengketa pertanahan yang ditangani (Apriani & Bur, 2021). Sebagian besar sengketa tersebut bersumber dari fenomena sertifikat ganda, yaitu diterbitkannya lebih dari satu sertifikat hak atas tanah untuk satu bidang tanah yang sama. Sertifikat ganda dapat muncul dalam berbagai variasi, mulai dari tumpang tindih sebagian (*partial overlap*) hingga tumpang tindih menyeluruh (*complete overlap*), yang keduanya menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik kepentingan antarpemegang sertifikat (Saputra, Silvana, & Marino, 2021).

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

Penelitian Saputra, Silvana, dan Marino (2021) mengidentifikasi bahwa faktor penyebab munculnya sertifikat ganda meliputi ketidaktahuan masyarakat mengenai prosedur pendaftaran tanah, lemahnya pengawasan administrasi pertanahan, kelalaian petugas dalam melakukan pengukuran dan pemetaan, serta keterlibatan oknum yang lazim disebut sebagai mafia tanah. Yurisprudensi Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 309 PK/Pdt/2021 menegaskan kaidah hukum bahwa apabila terdapat dua sertifikat otentik atas objek tanah yang sama, maka bukti hak yang lebih kuat adalah sertifikat yang terbit lebih dahulu. Kaidah yurisprudensi ini, meskipun memberikan kepastian dalam penyelesaian sengketa secara kasuistik, sesungguhnya menunjukkan kelemahan mendasar dari sistem pendaftaran tanah yang menganut stelsel negatif bertendensi positif, yaitu tidak adanya jaminan bahwa hanya akan diterbitkan satu sertifikat untuk satu bidang tanah sejak awal proses pendaftaran.

Persoalan tumpang tindih ini diperparah oleh keterbatasan basis data spasial pertanahan nasional, di mana peta pendaftaran tanah antarwilayah kerap belum terintegrasi secara menyeluruh, sehingga celah bagi terbitnya sertifikat ganda tetap terbuka meskipun secara formal prosedur pendaftaran telah dipenuhi. Ketiadaan basis data tunggal yang komprehensif menjadi akar persoalan yang lebih mendasar dibandingkan sekadar kelalaian administratif semata, karena hal ini menyangkut kelemahan struktural dalam desain sistem publikasi itu sendiri.

Persoalan kedua yang menghambat terwujudnya kepastian hukum adalah dualisme antara norma hukum yang secara formal menganut sistem publikasi negatif dengan praktik administrasi pertanahan yang dalam beberapa aspek justru bergerak ke arah karakteristik sistem publikasi positif tanpa disertai penataan ulang norma pembuktian yang memadai. Dualisme semacam ini menyebabkan inkonsistensi antara norma hukum dan praktik administrasi pertanahan, sehingga melemahkan fungsi asas publisitas sebagai instrumen kepastian hukum bagi pemegang hak (Fatikha, Supandi, Leandra, Nabuasa, & Fikri, 2026).

Dualisme ini tampak, misalnya, ketika masyarakat pada umumnya memperlakukan sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang final dan tidak dapat diganggu gugat, sebagaimana lazim berlaku dalam sistem publikasi positif, padahal secara normatif sertifikat tersebut hanya berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan mutlak. Kesenjangan persepsi ini menimbulkan risiko sosial tersendiri, sebab masyarakat yang telah bertransaksi jual beli tanah berdasarkan sertifikat yang tampak sah dapat sewaktu-waktu dihadapkan pada gugatan pembatalan dari pihak ketiga yang mengklaim memiliki hak yang lebih kuat, meskipun transaksi tersebut dilakukan dengan itikad baik. Selain itu, dualisme juga terjadi dalam praktik peradilan, di mana putusan-putusan pengadilan mengenai sengketa pertanahan

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

tidak selalu konsisten dalam menerapkan asas *nemo plus iuris* maupun ketentuan batas waktu lima tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997. Inkonsistensi putusan pengadilan ini pada gilirannya menciptakan preseden yang beragam dan sulit diprediksi, sehingga semakin melemahkan fungsi sertifikat sebagai instrumen kepastian hukum yang seharusnya dapat diandalkan oleh masyarakat luas, termasuk oleh lembaga perbankan dalam menilai keabsahan agunan tanah.

Lemahnya publisitas positif tidak hanya berdampak pada aspek keperdataan antarindividu, tetapi juga berimplikasi lebih luas terhadap perlindungan konsumen properti dan iklim investasi berbasis tanah. Ketidakpastian mengenai keabsahan sertifikat menyebabkan calon pembeli tanah maupun lembaga pembiayaan harus menanggung risiko hukum tambahan berupa kemungkinan pembatalan sertifikat di kemudian hari, meskipun transaksi telah dilakukan sesuai prosedur dan dengan itikad baik. Risiko semacam ini pada akhirnya meningkatkan biaya transaksi (*transaction cost*) dalam setiap peralihan hak atas tanah, karena para pihak harus melakukan uji tuntas (*due diligence*) yang lebih mendalam untuk memastikan riwayat kepemilikan tanah yang akan diperjualbelikan. Pada level makro, ketidakpastian ini berpotensi menghambat fungsi tanah sebagai aset produktif dalam mendukung pembangunan ekonomi, khususnya dalam konteks pembiayaan berbasis hak tanggungan. Bank maupun lembaga keuangan cenderung bersikap konservatif dalam menilai agunan tanah yang riwayat kepemilikannya rawan sengketa, sehingga masyarakat yang sesungguhnya memiliki hak yang sah dapat mengalami kesulitan mengakses pembiayaan formal. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan publisitas positif bukan semata-mata persoalan teknis administratif, melainkan persoalan struktural yang berkelindan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak sekaligus menyediakan informasi yang andal bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa problematika kepastian hukum akibat lemahnya asas publisitas positif bersumber dari tiga akar masalah yang saling berkelindan, yaitu kelemahan struktural basis data spasial pertanahan yang memungkinkan terbitnya sertifikat ganda, dualisme antara norma formal dan praktik administrasi maupun peradilan, serta dampak ikutan berupa tingginya biaya transaksi dan hambatan akses pembiayaan berbasis tanah. Ketiga akar masalah ini menegaskan urgensi dilakukannya rekonstruksi terhadap asas publisitas positif, sebagaimana akan diuraikan pada bagian berikutnya.

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

Selain persoalan normatif dan teknis administratif, lemahnya publisitas positif juga tidak dapat dilepaskan dari faktor kelembagaan berupa lemahnya pengawasan internal Kantor Pertanahan serta terbukanya celah penyalahgunaan wewenang oleh oknum yang lazim disebut sebagai mafia tanah. Praktik mafia tanah pada umumnya memanfaatkan kelemahan verifikasi data dalam sistem publikasi negatif untuk menerbitkan sertifikat di atas objek tanah yang sebenarnya telah bersertifikat atau dikuasai pihak lain, dengan memanipulasi dokumen riwayat kepemilikan maupun bekerja sama dengan oknum pejabat pendaftaran tanah. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sendiri telah menerbitkan Petunjuk Teknis Nomor 01/JUKNIS/D.VII/2018 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah sebagai respons atas maraknya praktik tersebut, namun efektivitasnya dalam mencegah penyalahgunaan wewenang di lapangan masih perlu terus dievaluasi.

Berdasarkan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum yang baik harus mampu memberikan kejelasan dan keteraturan terhadap hak-hak warga negara, termasuk hak atas tanah, sehingga setiap individu dapat memprediksi akibat hukum dari tindakan yang dilakukannya. Keberadaan praktik mafia tanah yang memanipulasi data pertanahan pada dasarnya bertentangan secara langsung dengan cita hukum tersebut, karena menimbulkan ketidakpastian yang bersumber bukan dari kelemahan norma semata, melainkan dari penyimpangan perilaku aparatur dan pihak-pihak yang terlibat dalam rantai penerbitan sertifikat. Dengan demikian, penguatan publisitas positif tidak dapat semata-mata mengandalkan pembaruan regulasi, tetapi juga harus disertai penguatan integritas kelembagaan dan pengawasan terhadap aparatur pendaftaran tanah, termasuk melalui mekanisme pengawasan eksternal oleh lembaga seperti Ombudsman Republik Indonesia.

Akumulasi dari berbagai persoalan tersebut, mulai dari tumpang tindih sertifikat, dualisme norma dan praktik, dampak ekonomi berupa tingginya biaya transaksi, hingga faktor kelembagaan berupa lemahnya pengawasan dan praktik mafia tanah, menegaskan bahwa persoalan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah di Indonesia tidak dapat diselesaikan hanya melalui satu instrumen kebijakan tunggal. Diperlukan pendekatan yang bersifat sistemik dan lintas sektor, yang menyentuh baik aspek regulasi, teknologi informasi pertanahan, maupun tata kelola kelembagaan secara bersamaan, agar asas publisitas positif yang selama ini hanya bertendensi dapat benar-benar terkonstruksi secara utuh dalam praktik penyelenggaraan pendaftaran tanah nasional.

C. Rekonstruksi Asas Publisitas Positif sebagai Instrumen Kepastian Hukum

Langkah rekonstruksi pertama yang perlu dioptimalkan adalah penguatan pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini dirancang untuk mempercepat

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

pendaftaran bidang tanah secara serentak dalam satu wilayah administratif, sehingga diharapkan dapat mengurangi celah tumpang tindih data yang selama ini menjadi sumber utama sertifikat ganda. Penelitian Natasya, Sudarwanto, dan Waluyo (2025) mengenai implementasi PTSL di Kabupaten Klaten menemukan bahwa landasan normatif PTSL relatif kuat, namun efektivitas perlindungan hak masih dibatasi oleh kapasitas kelembagaan, infrastruktur informasi pertanahan, serta budaya hukum masyarakat terkait pewarisan dan data administrasi desa yang belum termutakhirkan. Temuan ini menegaskan bahwa optimalisasi PTSL tidak cukup dilakukan pada tataran regulasi semata, tetapi harus disertai penguatan kapasitas kelembagaan Kantor Pertanahan serta sinkronisasi data antara pemerintah desa dan Badan Pertanahan Nasional.

Rekonstruksi pada aspek ini dapat diarahkan pada tiga langkah konkret. Pertama, penguatan mekanisme pengumuman data yuridis dan fisik sebelum penerbitan sertifikat, dengan memperpanjang jangka waktu pengumuman dan memperluas kanal informasi, termasuk melalui platform digital yang dapat diakses masyarakat secara luas, agar potensi keberatan dapat terjaring secara lebih dini sebelum sertifikat diterbitkan. Kedua, integrasi data spasial pertanahan lintas kabupaten/kota ke dalam satu basis data nasional yang terpadu, sehingga tumpang tindih bidang tanah dapat terdeteksi secara otomatis melalui sistem informasi geografis sebelum proses adjudikasi PTSL dilanjutkan. Ketiga, penguatan kapasitas sumber daya manusia di tingkat Kantor Pertanahan, khususnya dalam hal pengukuran, pemetaan, dan verifikasi riwayat kepemilikan tanah, agar peran aktif pejabat pendaftaran tanah sebagai unsur positif dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif dapat benar-benar terwujud dalam praktik, bukan sekadar formalitas administratif.

Optimalisasi PTSL juga perlu disinergikan dengan Kebijakan Satu Peta (One Map Policy) yang telah dicanangkan pemerintah untuk mengintegrasikan berbagai peta tematik, termasuk peta bidang tanah, peta kawasan hutan, dan peta tata ruang, ke dalam satu basis geospasial nasional. Sinergi ini penting karena sebagian sengketa tumpang tindih hak atas tanah tidak hanya terjadi antarsertifikat, tetapi juga antara bidang tanah yang telah bersertifikat dengan kawasan hutan atau kawasan lindung yang secara tumpang tindih diklaim oleh instansi sektor lain. Tanpa integrasi data lintas sektor semacam ini, penguatan publisitas positif melalui PTSL semata hanya akan menyelesaikan sebagian dari persoalan tumpang tindih yang sesungguhnya bersifat lintas kewenangan.

Langkah rekonstruksi kedua adalah penguatan kebijakan sertifikat elektronik sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

Digitalisasi sertifikat pada dasarnya membawa sistem pendaftaran tanah Indonesia lebih dekat pada karakter publikasi positif, karena data pertanahan yang terintegrasi secara elektronik memungkinkan verifikasi silang secara lebih cepat dan akurat dibandingkan sistem berbasis dokumen fisik. Kajian Putra dan Winanti (2024) menunjukkan bahwa sertifikat elektronik memiliki kekuatan hukum yang setara dengan sertifikat analog dan berfungsi sebagai alat bukti otentik yang memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah melalui digitalisasi pengelolaan pertanahan yang dijalankan bersamaan dengan program PTSL. Namun demikian, kebijakan ini masih menghadapi kendala kesiapan kelembagaan serta perlunya harmonisasi dengan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi dan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, mengingat data pertanahan elektronik memuat informasi pribadi pemegang hak yang bersifat sensitif.

Agar sertifikat elektronik dapat berfungsi optimal sebagai instrumen penguatan publisitas positif, rekonstruksi kebijakan perlu diarahkan pada tiga hal. Pertama, penyusunan regulasi setingkat peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur kedudukan hukum sertifikat elektronik sebagai alat bukti, sehingga tidak semata-mata bersandar pada peraturan menteri yang secara hierarki lebih rendah dan berpotensi menimbulkan persoalan legalitas jika terjadi pertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Kedua, pembangunan sistem interoperabilitas data antara Badan Pertanahan Nasional dengan lembaga terkait, seperti Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta lembaga peradilan, agar verifikasi identitas pemegang hak dan status sengketa dapat dilakukan secara real time. Ketiga, penetapan protokol keamanan siber dan perlindungan data pribadi yang memadai untuk menjaga integritas data pertanahan elektronik dari risiko peretasan maupun penyalahgunaan.

Langkah rekonstruksi ketiga, yang bersifat lebih mendasar, adalah penataan ulang norma pembuktian sertifikat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Rekonstruksi ini tidak dimaksudkan untuk beralih sepenuhnya ke sistem publikasi positif murni, mengingat kondisi geografis, administratif, dan sosiologis Indonesia yang sangat beragam belum memungkinkan penerapan sistem tersebut secara nasional. Rekonstruksi yang lebih realistis adalah memperkuat unsur positif yang telah ada dalam sistem negatif bertendensi positif, misalnya dengan mempertegas konsekuensi hukum bagi sertifikat yang telah melewati masa sanggah PTSL dan tidak digugat dalam jangka waktu tertentu, sehingga kekuatan pembuktiannya dapat ditingkatkan secara bertahap menuju kepastian yang lebih kuat, sejalan dengan semangat lembaga *rechtsverwerking* yang telah dianut dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997.

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

Selain itu, penataan ulang norma pembuktian juga perlu diarahkan pada penguatan tanggung jawab negara (state liability) dalam hal terjadi kesalahan administratif yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda, sebagaimana lazim diterapkan dalam sistem publikasi positif di berbagai negara. Melalui mekanisme kompensasi negara yang proporsional, pemegang sertifikat yang beritikad baik namun dirugikan akibat kesalahan administrasi Kantor Pertanahan dapat memperoleh pemulihan kerugian tanpa harus kehilangan kepercayaan terhadap sistem pendaftaran tanah secara keseluruhan. Mekanisme semacam ini sekaligus akan mendorong Kantor Pertanahan untuk lebih berhati-hati dan cermat dalam proses verifikasi data, karena adanya konsekuensi finansial yang harus ditanggung negara apabila terjadi kelalaian administratif.

Penataan norma pembuktian ini juga perlu diikuti dengan penguatan koordinasi antara Kantor Pertanahan, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan lembaga peradilan dalam menyusun basis data putusan pengadilan mengenai pembatalan sertifikat secara terpusat dan dapat diakses publik. Basis data semacam ini akan memungkinkan calon pembeli tanah maupun lembaga pembiayaan untuk melakukan penelusuran riwayat sengketa suatu bidang tanah secara lebih mudah, sehingga fungsi publisitas tidak hanya bersandar pada data yang tersaji dalam sertifikat, tetapi juga pada riwayat hukum yang melekat pada objek tanah tersebut.

Ketiga langkah rekonstruksi di atas, yaitu optimalisasi PTSL, penguatan sertifikat elektronik, dan penataan ulang norma pembuktian, tidak dapat berjalan secara terpisah, melainkan harus disinergikan dalam satu kerangka kebijakan pertanahan nasional yang koheren. Optimalisasi PTSL tanpa didukung basis data elektronik yang terintegrasi akan sulit mendeteksi tumpang tindih secara sistemik, sementara penguatan sertifikat elektronik tanpa disertai penataan norma pembuktian yang jelas hanya akan mengubah bentuk media pembuktian tanpa mengubah substansi kekuatan hukumnya. Oleh karena itu, rekonstruksi asas publisitas positif pada hakikatnya merupakan proyek kebijakan jangka menengah yang memerlukan komitmen lintas kementerian dan lembaga, termasuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Komunikasi dan Digital, Mahkamah Agung, serta pemerintah daerah selaku pemangku data administrasi desa dan kelurahan.

Dengan tersinerginya ketiga langkah tersebut, diharapkan asas publisitas positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia dapat terkonstruksi secara lebih kokoh, tanpa harus meninggalkan nilai-nilai perlindungan hukum bagi pemilik sejati yang telah menjadi karakter khas sistem negatif bertendensi positif selama ini. Rekonstruksi yang dimaksud bukanlah penggantian sistem secara

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

radikal, melainkan penguatan unsur-unsur positif yang telah ada agar kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dapat terwujud secara lebih nyata, sejalan dengan cita-cita Pasal 19 UUPA yang telah dicanangkan sejak lebih dari enam dekade lalu.

Sebagai pelengkap ketiga langkah rekonstruksi di atas, diperlukan pula mekanisme monitoring dan evaluasi berkala terhadap efektivitas kebijakan penguatan publisitas positif, baik melalui audit kinerja Kantor Pertanahan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan maupun melalui pelaporan publik secara berkala mengenai jumlah sengketa, sertifikat ganda, dan tindak lanjut penyelesaiannya di setiap wilayah. Transparansi data semacam ini penting agar publik dapat menilai secara objektif sejauh mana kebijakan rekonstruksi yang diusulkan benar-benar berdampak pada penurunan angka sengketa pertanahan dari waktu ke waktu, sekaligus menjadi basis evaluasi bagi penyempurnaan kebijakan pada periode berikutnya.

Rekonstruksi asas publisitas positif sebagaimana diuraikan di atas idealnya tidak hanya bertumpu pada peraturan pemerintah maupun peraturan menteri, mengingat kedudukan hierarkis kedua jenis peraturan tersebut yang berada di bawah undang-undang. Wacana pembentukan Undang-Undang Pertanahan yang secara komprehensif mengatur ulang sistem pendaftaran tanah nasional, termasuk kedudukan sertifikat elektronik, skema kompensasi negara, serta integrasi data spasial pertanahan, menjadi relevan untuk didorong sebagai payung hukum yang lebih kuat bagi rekonstruksi publisitas positif. Tanpa payung undang-undang yang memadai, berbagai inovasi kebijakan yang telah dan sedang dijalankan, seperti PTSL dan sertifikat elektronik, berpotensi rentan terhadap gugatan uji materiil maupun perubahan kebijakan sektoral yang tidak konsisten dari waktu ke waktu.

Pembentukan payung hukum setingkat undang-undang juga akan memberikan legitimasi yang lebih kuat bagi pengaturan skema kompensasi negara (state guarantee fund) sebagaimana diuraikan sebelumnya, mengingat pembebanan anggaran negara untuk keperluan kompensasi idealnya diatur melalui instrumen hukum yang memiliki kekuatan mengikat setingkat undang-undang, sejalan dengan asas legalitas dalam pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, rekonstruksi asas publisitas positif yang diusulkan dalam penelitian ini pada akhirnya bermuara pada rekomendasi kebijakan jangka panjang berupa harmonisasi seluruh regulasi pertanahan ke dalam satu kerangka undang-undang yang lebih responsif terhadap perkembangan teknologi informasi dan kebutuhan kepastian hukum masyarakat

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

KESIMPULAN

Konstruksi asas publisitas positif dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif pada pendaftaran tanah di Indonesia dibangun di atas tiga elemen utama, yaitu asas *nemo plus iuris* sebagai landasan filosofis yang melindungi pemilik sejati, pembatasan waktu gugatan selama lima tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai instrumen kepastian yang bersifat progresif, serta peran aktif pejabat pendaftaran tanah dalam meneliti kebenaran data sebagai unsur positif yang membedakannya dari sistem publikasi negatif murni. Ketiga elemen tersebut secara normatif dirancang untuk menyeimbangkan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat dengan perlindungan hukum bagi pemilik sejati. Namun, dalam praktiknya, keseimbangan tersebut belum sepenuhnya terwujud akibat lemahnya basis data spasial pertanahan yang membuka celah tumpang tindih sertifikat, dualisme antara norma formal dan praktik administrasi maupun peradilan, serta faktor kelembagaan berupa lemahnya pengawasan dan masih adanya praktik mafia tanah. Akibatnya, publisitas positif yang seharusnya menjadi instrumen kepastian hukum masih bersifat tendensi normatif yang belum terkonstruksi secara utuh dalam pelaksanaannya.

Rekonstruksi asas publisitas positif yang ideal untuk mewujudkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah perlu ditempuh melalui pendekatan yang bersifat multidimensional dan saling bersinergi, meliputi: optimalisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diintegrasikan dengan Kebijakan Satu Peta untuk mendeteksi tumpang tindih data secara sistemik; penguatan kedudukan hukum sertifikat elektronik melalui regulasi setingkat peraturan pemerintah disertai interoperabilitas data lintas lembaga; penataan ulang norma pembuktian sertifikat dengan memperkuat mekanisme *rechtsverwerking* serta memperkenalkan skema kompensasi negara (*state guarantee fund*) bagi pihak yang dirugikan akibat kesalahan administrasi; penguatan pengawasan kelembagaan terhadap aparatur pendaftaran tanah guna menekan praktik mafia tanah; serta mendorong pembentukan payung hukum setingkat undang-undang yang mengatur secara komprehensif sistem pendaftaran tanah nasional. Rekonstruksi yang dimaksud bukan merupakan penggantian sistem secara radikal menuju publikasi positif murni, melainkan penguatan bertahap atas unsur-unsur positif yang telah melekat dalam sistem negatif bertendensi positif, sehingga tetap sejalan dengan konteks sosiologis dan kelembagaan pertanahan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Alvian, F., & Mujiburohman, D. A. (2022). Implementasi reforma agraria pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo. *Jurnal Tunas Agraria*, 5(2), 111–128.
- Anindhita, A. B., Patittingi, F., & Al Rossi, C. (2021). Perbandingan sistem publikasi positif dan negatif pendaftaran tanah: Perspektif kepastian hukum. *Amanna Gappa*, 29(2), 106–113. <https://doi.org/10.20956/ag.v29i2.19679>
- Apriani, D., & Bur, A. (2021). Kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 5(2), 220–239. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

- Aziz, A., Franciska, W., & Marniati, F. S. (2023). Kepastian hukum jaminan hak tanggungan atas sertifikat hak pakai di atas hak milik perorangan terkait penolakan pembiayaan oleh perbankan. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 2(12), 5062–5071. <https://doi.org/10.55681/sentri.v2i12.1891>
- Budhayati, C. T. (2018). Jaminan kepastian kepemilikan bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah menurut UUPA. *Refleksi Hukum*, 2(2), 125–138. <https://doi.org/10.24246/jrh.2018.v2.i2.p125-138>
- Defanny, A., & Setyorini, D. (2026). Aspek hukum tumpang tindih pemilikan tanah (Studi Putusan Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR). *Amicus Curiae*, 3(1). <https://doi.org/10.25105/amicus.v3i1.25966>
- Erdiana, N., Santoso, B., & Prasetyo, M. H. (2021). Eksistensi Bank Tanah terkait pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja. *Notarius*, 14(2), 929–941.
- Fatikha, L. H., Supandi, A. W., Leandra, T. A., Nabuasa, F. O. A., & Fikri, M. A. H. (2026). Asas publisitas dalam pendaftaran tanah: Kajian atas dualisme sistem publikasi positif dan negatif di Indonesia. *Jurnal Ilmu dan Wawasan Pendidikan (JIWP)*.
- Febriana, N. T., & Darmoko, M. A. (2022). Langkah hukum terhadap sengketa tumpang tindih (overlapping) atas hak sertifikat tanah (Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY). *Jurnal Judiciary*, 11(1), 102–115.
- Marginingrum, P., & Riadi, A. (2021). Efektifitas sertifikasi tanah wakaf di Indonesia: Analisis komparatif fikih dan hukum positif. *Management of Zakat and Waqf Journal (MAZAWA)*, 2(2), 136–152. <https://doi.org/10.15642/mzw.2021.2.2.136-152>
- Marzuki, P. M. (2021). Penelitian hukum: Edisi revisi. Kencana.
- Natasya, S., Sudarwanto, A. S., & Waluyo. (2025). Implementasi PTSL dan penguatan kepastian hukum hak atas tanah melalui sinkronisasi peraturan pertanahan nasional di Kabupaten Klaten. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(9).
- Putra, R. A., & Winanti, A. (2024). Urgensi penerbitan dokumen sertifikat tanah elektronik pasca Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023. *Jurnal USM Law Review*, 7(2), 835–852.
- Sadewa, I. G. N. A. A., & Nandari, N. P. S. (2024). Penyelesaian litigasi atas sertifikat ganda dalam kepemilikan hak atas tanah (Studi Putusan No. 139/Pdt.G/2020/PN Dps). *Vidhisastya: Journal for Legal Scholars*, 1(3), 217–230.
- Saputra, R. A., Silvana, S., & Marino, E. F. (2021). Penyelesaian sengketa sertifikat tanah ganda serta bentuk kepastian hukumnya. *Jentera: Jurnal Hukum*, 4(2), 555–573.
- Safitri, A. R. D., Antikowati, & Atikah, W. (2024). Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT) sebagai agunan kredit bank atas tanah yang belum bersertifikat (Studi Putusan Nomor 6/Pdt.G.S/2021/PN Pga). *Mimbar Yustitia*, 8(1), 15–30.
- Susanto, B. (2014). Kepastian hukum sertifikat hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(20). <https://doi.org/10.30996/dih.v10i20.359>
- Wiryanatha, I. M. A., Arba, M., & Putro, W. D. (2019). Akibat hukum putusan hakim yang melanggar hukum dalam pemilikan tanah oleh orang asing (Studi Putusan No. 328/Pdt.G/2013/PN.Dps). *Jurnal IUS*, 7(3), 403–424. <https://doi.org/10.29303/ius.v7i3.650>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Petunjuk Teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 01/JUKNIS/D.VII/2018 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 459 K/Sip/1975.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 309 PK/Pdt/2021.

Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 139/Pdt.G/2020/PN Dps.

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru Nomor 12/G/2023/PTUN.PBR.

*) Ahmad Dasuki korespondensi: dosen03413@unpam.ac.id