



## Asas Publisitas dalam Pendaftaran Tanah: Kajian atas Dualisme Sistem Publikasi Positif dan Negatif di Indonesia

Laely Hasna Fatikha<sup>1</sup>, Akhwat Widya Supandi<sup>2</sup>, Tabina Ascarya Leandra<sup>3</sup>,  
Filda Oliviane Antunete Nabuasa<sup>4</sup>, Muhammad Adymas Hikal Fikri<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4,5</sup>Universitas Negeri Semarang

### Abstract

Received: 2 April 2026

Revised: 13 April 2026

Accepted: 28 April 2026

*Land registration serves as a fundamental instrument to ensure legal certainty and protection for land rights holders in Indonesia. The publicity principle plays a crucial role in guaranteeing the transparency and accessibility of land data to the public, thereby preventing disputes and overlapping ownership rights. However, in practice, the implementation of this principle encounters significant challenges due to the duality of publication systems—between the legally recognized negative system and the positive system applied in practice. This study aims to analyze the legal basis of the publicity principle in land registration, examine the dualism of publication systems in Indonesia, and assess its implications for legal certainty and protection. The research employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, utilizing primary legal materials such as the Basic Agrarian Law (UUPA), Government Regulation No. 24 of 1997 on Land Registration, along with relevant literature and court decisions. The findings indicate that the dualism between the normative and practical systems has created inconsistency within the Indonesian land administration framework, undermining the effectiveness of the publicity principle as a legal certainty instrument. Therefore, policy reform is required through the integration of public information systems and the strengthening of land registration regulations to ensure that the publicity principle operates effectively, transparently, and provides optimal legal protection for society.*

**Keywords:** *Publicity Principle, Land Registration, Publication System, Legal Certainty, Legal Protection.*

(\*) Corresponding Author:

[laelyhasna4@students.unnes.ac.id](mailto:laelyhasna4@students.unnes.ac.id)

[akhwatwidya160705@students.unnes.ac.id](mailto:akhwatwidya160705@students.unnes.ac.id)

[tabinaascarya27@students.unnes.ac.id](mailto:tabinaascarya27@students.unnes.ac.id)

[fildaoliviane12@students.unnes.ac.id](mailto:fildaoliviane12@students.unnes.ac.id)<sup>4</sup>, [Hikal@mail.unnes.ac.id](mailto:Hikal@mail.unnes.ac.id)<sup>5</sup>

2,  
3,

**How to Cite:** Hasna Fatikha, L., Widya Supandi, A., Ascarya Leandra, T., Oliviane Antunete Nabuasa, F., & Adymas Hikal Fikri, M. (2026). Asas Publisitas dalam Pendaftaran Tanah: Kajian atas Dualisme Sistem Publikasi Positif dan Negatif di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 12(5.D), 167-184. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/13117>

## INTRODUCTION

Dalam sistem hukum pertanahan nasional, pendaftaran tanah memegang peranan penting sebagai sarana untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah. Tujuan ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>1</sup> Pelaksanaan dari ketentuan tersebut diatur lebih lanjut melalui

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.



Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menjadi dasar hukum administratif bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan proses pendaftaran dan penerbitan sertifikat hak atas tanah.<sup>2</sup> Dalam kerangka sistem hukum pertanahan tersebut, asas publisitas menjadi salah satu asas fundamental yang menjamin keterbukaan dan transparansi terhadap informasi mengenai status hukum suatu bidang tanah. Melalui asas ini, masyarakat dapat mengetahui siapa pemilik hak atas tanah, jenis hak yang melekat, serta apakah tanah tersebut dibebani hak tanggungan atau sedang dalam sengketa. Dengan demikian, asas publisitas berfungsi tidak hanya sebagai prinsip administratif, tetapi juga sebagai instrumen hukum untuk mencegah sengketa dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Namun dalam prakteknya, penerapan asas publisitas di Indonesia menghadapi berbagai tantangan. Meskipun secara normatif sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat namun tidak mutlak, kenyataannya masyarakat dan lembaga keuangan sering memperlakukan sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan yang absolut. Fenomena ini menimbulkan dualisme antara sistem publikasi negatif yang dianut secara hukum dan sistem publikasi positif yang berlaku dalam praktik. Di satu sisi, negara tidak menjamin sepenuhnya keabsahan data dalam buku tanah dan sertifikat; di sisi lain, sertifikat tanah diperlakukan sebagai bukti mutlak kepemilikan yang tidak dapat diganggu gugat. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara teori dan praktik hukum pertanahan, yang berpotensi mengakibatkan ketidakpastian hukum serta meningkatnya kasus sengketa tanah, seperti sertifikat ganda dan pembatalan hak atas tanah melalui putusan pengadilan. Menurut Boedi Harsono, asas publisitas seharusnya menjamin agar data pertanahan dapat diakses secara terbuka oleh masyarakat, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kepemilikan.<sup>3</sup> Hal senada juga dikemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono yang menegaskan bahwa asas publisitas merupakan bentuk konkret dari prinsip keterbukaan administrasi publik untuk mencegah praktik curang dan memperkuat legitimasi hukum kepemilikan tanah.<sup>4</sup>

Namun, pada realitas di lapangan memperlihatkan bahwa penerapan asas publisitas masih lemah akibat keterbatasan akses publik terhadap data pertanahan, kurangnya efektivitas pengumuman dalam proses pendaftaran tanah pertama kali, serta belum terintegrasinya sistem informasi pertanahan secara nasional. Meski BPN telah meluncurkan inovasi digital seperti Sentuh Tanahku, akses informasi tersebut masih terbatas dan belum sepenuhnya mendukung asas keterbukaan publik. Akibatnya, banyak masyarakat yang masih mengalami kesulitan dalam memperoleh data kepemilikan tanah secara cepat dan akurat. Kondisi ini memperkuat indikasi bahwa asas publisitas belum berjalan secara efektif sebagai

---

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2003).

<sup>4</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2008).

instrumen perlindungan hukum dalam sistem pertanahan Indonesia.<sup>5</sup> Oleh karena itu, diperlukan analisis yuridis yang mendalam untuk memahami bagaimana asas publisitas diterapkan dalam sistem hukum pertanahan, bagaimana bentuk dualisme sistem publikasi antara teori dan praktik terjadi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia, serta bagaimana implikasi hukumnya terhadap kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Sejalan dengan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis landasan hukum asas publisitas dalam pendaftaran tanah di Indonesia, mengidentifikasi serta menjelaskan bentuk dualisme antara sistem publikasi negatif dan positif yang muncul dalam praktik administrasi pertanahan, serta menilai dampak hukum yang ditimbulkan dari lemahnya penerapan asas publisitas terhadap kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah.

Penelitian ini diharapkan bermanfaat secara teoritis dan praktis. Secara teoritis, hasil penelitian dapat memperkaya kajian hukum agraria, khususnya dalam memahami posisi asas publisitas sebagai prinsip dasar dalam sistem pendaftaran tanah yang modern dan transparan. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah, khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam menyempurnakan kebijakan dan sistem administrasi pertanahan agar lebih konsisten antara norma dan implementasi, serta mendorong terwujudnya tata kelola pertanahan yang transparan, akuntabel, dan bebas dari sengketa. Dengan demikian, penerapan asas publisitas yang efektif diharapkan mampu memperkuat kepercayaan publik terhadap sistem hukum pertanahan nasional, serta menjadi pondasi bagi terwujudnya kepastian hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan serta doktrin-doktrin hukum yang relevan. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami bagaimana asas publisitas diterapkan dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia dan bagaimana dualisme sistem publikasi positif dan negatif memengaruhi kepastian hukum.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pendaftaran tanah, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta berbagai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang mengatur pelaksanaan teknis pendaftaran tanah, dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan sengketa sertifikat tanah.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan dan analisis terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku literatur hukum agraria, jurnal

---

<sup>5</sup> Noer, R. T., Salsabila, S., Niravita, A., Fikri, M. A. H., & Nugroho, H. (2024). Transformasi Digital Pendaftaran Tanah: Tantangan Dan Efektivitas Implementasi Aplikasi Sentuh Tanahku Dalam Era Society 5.0. *JURNAL ILMIAH NUSANTARA*, 1(6), 250-261.

ilmiah, artikel hukum, serta karya tulis ilmiah lainnya yang relevan dengan topik penelitian.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- Pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur asas publisitas dan sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di Indonesia.
- Pendekatan konseptual (conceptual approach), yaitu dengan mengkaji konsep dan teori hukum mengenai asas publisitas, sistem publikasi positif dan negatif, serta prinsip kepastian hukum dalam hukum agraria.

Melalui metode dan pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai penerapan asas publisitas dalam pendaftaran tanah di Indonesia serta dampak dualisme sistem publikasi terhadap kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

## PEMBAHASAN

### 1. Landasan Teori dan Konsep

Dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia, asas publisitas memainkan peran signifikan untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah. Asas ini bisa dijelaskan sebagai prinsip keterbukaan informasi tentang kondisi hukum suatu tanah, sehingga bisa diketahui oleh masyarakat umum, terutama pihak ketiga yang punya kepentingan.<sup>6</sup> Berkas asas ini, siapa saja bisa mengetahui siapa pemilik hak atas sebidang tanah, jenis hak yang dimilikinya, serta apakah tanah itu sedang dalam sengketa atau ada beban hak tanggungan. Dengan demikian, asas publisitas menjadi fondasi utama untuk menciptakan transparansi dalam urusan pertanahan di Indonesia.

Asas publisitas dalam sistem hukum pertanahan Indonesia diterapkan melalui proses pendaftaran tanah, yang dilakukan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pendaftaran tanah ini bukan hanya memiliki fungsi administrasi, namun juga mempunyai fungsi hukum karena negara mengakui dan melindungi hak-hak atas tanah melalui proses ini. Hal ini dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya di Pasal 3, yang menyatakan untuk menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan agar administrasi pertanahan teratur, serta memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemilik hak merupakan tujuan dari pendaftaran tanah.<sup>7</sup> Dengan demikian, asas publisitas tidak hanya sekedar mencatat hak atas tanah, namun juga memastikan data tersebut dapat diakses oleh masyarakat umum sebagai wujud transparansi hukum.

Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah adalah wujud nyata dari penerapan asas publisitas. Ini tidak hanya bertujuan membuat bukti hak yang sah, seperti sertifikat, tetapi juga berfungsi sebagai alat untuk mengumumkan informasi hukum

---

<sup>6</sup> Subekti, R., Raharjo, P. S., & Imansyah, H. A. (2022). Sistem pendaftaran tanah yang memberikan kepastian hukum hak atas tanah. *Jurnal Komunikasi Hukum*. <https://doi.org/10.23887/jkh.v8i2.51181>

<sup>7</sup> Ekawati, R., *Implementasi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Wilayah Kelurahan Bontang Kuala Kecamatan Bontang Utara* (Alumnus Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)

melalui pengumuman dan catatan umum.<sup>8</sup> Dengan cara ini, masyarakat dapat mengetahui status suatu bidang tanah. Di sisi lain, Maria SW Sumardjono menjelaskan bahwa asas publisitas adalah cara untuk memastikan pertanahan terbuka bagi publik, yang membantu mencegah praktik curang dan tindakan ilegal dalam transaksi tanah. Berkat keterbukaan ini, orang dapat dengan mudah memeriksa keabsahan hak atas tanah sebelum melakukan tindakan hukum, seperti jual beli, pewarisan, atau menambah beban hak tanggungan.<sup>9</sup> Jadi, asas publisitas tidak hanya melindungi kepentingan pribadi, tetapi juga menjadi bagian penting untuk membangun sistem pertanahan yang transparan dan bertanggung jawab.

Asas publisitas dalam hukum pertanahan di Indonesia memiliki fungsi yang dapat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu memberikan kepastian hukum, mencegah terjadinya sengketa atau konflik pertanahan, dan memastikan transparansi bagi publik. Pertama, asas ini menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah yang terbuka, siapa saja bisa mengetahui siapa pemilik sah dari sebidang tanah. Sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh BPN menjadi bukti kuat kepemilikan yang diakui negara secara hukum.<sup>10</sup> Berkat kepastian ini, pemilik tanah dapat merasa aman saat melakukan berbagai tindakan hukum seperti jual beli, hibah, atau pewarisan, tanpa takut ada klaim dari orang lain.

Kedua, asas publisitas memiliki fungsi dalam mencegah terjadinya sengketa pertanahan. Salah satu penyebab konflik tanah di Indonesia adalah kurangnya kejelasan tentang status dan batas kepemilikan tanah. Dengan adanya data pertanahan yang dipublikasikan secara terbuka, membuat masyarakat dapat mengakses informasi hak atas tanah yang jelas dan akurat. Misalnya seseorang yang ingin melakukan transaksi jual beli, lalu orang tersebut bisa memeriksa data tanah itu di Kantor Pertanahan atau BPN untuk memastikan tanah tidak dalam kondisi sengketa, tidak sebagai jaminan, dan benar-benar milik penjual. Proses pengecekan ini menjadi salah satu contoh nyata penerapan asas publisitas yang dapat menghindari konflik hukum di masa depan.<sup>11</sup>

Ketiga, asas publisitas memiliki peran dalam menciptakan transparansi dalam administrasi pertanahan. Dengan adanya keterbukaan informasi kepada masyarakat, orang dapat mengawasi dan memastikan bahwa semua proses administrasi pertanahan dilakukan secara jujur, terbuka, dan sesuai aturan hukum. Transparansi ini juga merupakan bagian dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu pemerintahan yang bersih, transparan, dan bertanggungjawab. Seiring berjalannya waktu, penerapan asas ini di Indonesia semakin kuat berkat adanya sistem layanan digital seperti Sentuh Tanahku dan Sistem Informasi Layanan Pertanahan (SILANTAN), yang memungkinkan masyarakat mengakses data secara

---

<sup>8</sup> Harsono, B., (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I. Jakarta: Djambatan

<sup>9</sup> Sumardjono, M. S. W. (2001). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.

<sup>10</sup> Arisaputra, M. I., Ashri, M., Abdullah, K., & Bakar, D. U. M. (2017). Akuntabilitas administrasi pertanahan dalam penerbitan sertifikat. *Mimbar Hukum*. <https://doi.org/10.22146/JMH.16383>

<sup>11</sup> Rahmanto, N. (2021). *Keterbukaan Informasi Publik Data Pertanahan*. <https://doi.org/10.31292/WB.V11I1.9>

online tanpa harus datang langsung ke kantor pertanahan. Berkat digitalisasi ini, asas publisitas tidak lagi sekedar aturan hukum yang kaku, melainkan berkembang sesuai kemajuan teknologi untuk memberikan kemudahan dan kecepatan dalam mendapatkan informasi tanah.<sup>12</sup>

Dalam teori pendaftaran tanah, ada dua sistem publikasi yang menjadi dasar penerapan asas publisitas, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Kedua sistem ini berbeda dalam hal seberapa besar negara menjamin keakuratan data yang ada di daftar tanah. Sistem publikasi positif berarti negara sepenuhnya menjamin bahwa data di daftar tanah itu benar. Dalam sistem ini, sertifikat tanah dianggap sebagai bukti mutlak kepemilikan. Jika ada kesalahan dalam pendaftaran, negara wajib bertanggung jawab dan memberi ganti rugi kepada pihak yang dirugikan. Negara seperti Belanda dan Jerman menggunakan sistem ini, karena mereka mempunyai cara verifikasi yang sangat ketat dan administrasi yang teratur. Sistem ini juga memberikan kepastian hukum yang sangat mutlak kepada pemilik hak atas tanah, sehingga mereka terlindungi dari klaim pihak ketiga.<sup>13</sup>

Sebaliknya, sistem publikasi negatif tidak memberikan jaminan penuh terhadap keakuratan data di daftar tanah. Negara hanya mencatat data berdasarkan dokumen yang diajukan oleh pemohon, tanpa menjamin apakah dokumen tersebut benar-benar sah. Jadi, sertifikat tanah dalam sistem ini merupakan alat bukti yang kuat, tetapi bukan bukti yang tidak bisa dibantah. Sertifikat tanah tersebut bisa dibatalkan jika ada bukti lain yang menunjukkan data yang dicatat tidak sesuai dengan kenyataan. Indonesia dan Inggris adalah negara yang menggunakan sistem publikasi negatif.<sup>14</sup> Namun, Indonesia tidak menerapkan sistem negatif secara murni, melainkan sistem publikasi negatif yang dicampur unsur positif. Artinya, meski negara tidak memberikan jaminan mutlak, Badan Pertanahan Nasional (BPN) tetap melakukan verifikasi dan pemeriksaan ketat terhadap data dan dokumen sebelum sertifikat dibuat.<sup>15</sup> Hal ini dilakukan untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih baik, meskipun jaminan mutlak dari sistem publikasi positif tidak diberikan.

Perbedaan antara kedua sistem publikasi ini terlihat jelas dari beberapa aspek penting. Pada sistem publikasi positif, negara menjamin keakuratan dan keabsahan data, sertifikat tanah bersifat mutlak, dan negara bertanggung jawab atas kesalahan data yang dicatat. Sementara itu, sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin keakuratan data, sertifikat hanya berperan sebagai bukti yang kuat tetapi tanggung jawab atas keabsahan data ditanggung oleh pihak pemohon. Meskipun sistem publikasi negatif yang diterapkan di Indonesia belum memberikan kepastian hukum

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Erwin, F. Q., Purba, H., & Sembiring, R. (2025). *Implikasi hukum sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif dalam kasus penerbitan sertifikat hak milik yang berasal dari pewaris kepada salah satu ahli waris tanpa persetujuan ahli waris lainnya*. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(6).

<sup>14</sup> Suhariono, A., Romadhona, MK, Yanuardi, MI, & Nampira, MZ (2022). Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif). *Notaris*, 5 (1), 17–30. <https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.21882>

<sup>15</sup> Safitri, FA, Tyestas ALW, L., & Lumbanraja, AD (2020). AKIBAT HUKUM PENGGUNAAN SISTEM PUBLIKASI NEGATIF BERUNSUR POSITIF DALAM PENDAFTARAN TANAH DI KOTA SEMARANG. *Notaris*, 13 (2), 788-802. <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31167>

yang mutlak, sistem ini dianggap lebih cocok dengan kondisi sosial dan administrasi pertanahan di Indonesia yang masih memerlukan perbaikan.<sup>16</sup>

Melalui pembaruan sistem pertanahan dan peningkatan akurasi data, kebijakan pendaftaran tanah di Indonesia kini cenderung bergeser ke arah sistem publikasi yang lebih positif. Langkah ini dilakukan untuk meningkatkan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah, sekaligus membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem administrasi pertanahan nasional.<sup>17</sup> Dengan menerapkan asas publisitas yang baik, diharapkan setiap transaksi tanah bisa berjalan dengan aman, transparan, dan bebas dari sengketa, sehingga tujuan utama pendaftaran tanah yaitu menciptakan kepastian hukum dan administrasi pertanahan yang aman dapat tercapai secara maksimal.

## 2. Analisis Dualisme Sistem Publikasi di Indonesia

### a. Landasan Normatif Sistem Publikasi Negatif di Indonesia

Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di Indonesia secara yuridis formal menganut sistem publikasi negatif sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan ini dapat dilihat secara eksplisit dalam Pasal 32 ayat (1) yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Penggunaan frasa "alat pembuktian yang kuat" dalam rumusan pasal tersebut memiliki implikasi hukum yang fundamental.<sup>18</sup> Dalam teori hukum pembuktian, alat bukti yang kuat berbeda dengan alat bukti yang sempurna atau mutlak. Alat bukti yang kuat masih dapat dibantah atau digugurkan dengan pembuktian sebaliknya, sedangkan alat bukti yang sempurna tidak dapat disangkal lagi kebenarannya. Dengan demikian, meskipun seseorang telah memiliki sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional, sertifikat tersebut tidak serta-merta menjamin kepemilikan yang absolut dan tidak dapat diganggu gugat.

Konsekuensi logis dari penerapan sistem publikasi negatif ini adalah bahwa negara, dalam hal ini BPN, tidak memberikan jaminan penuh atas kebenaran data yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat. Negara hanya berperan sebagai pencatat dan pendaftar data berdasarkan dokumen-dokumen yang diajukan oleh para pemohon pendaftaran tanah. Jika di kemudian hari terbukti terdapat kesalahan atau ketidaksesuaian data, misalnya karena adanya pemalsuan dokumen, penipuan, atau kesalahan administratif dalam proses pendaftaran, maka sertifikat yang telah diterbitkan dapat dibatalkan melalui putusan pengadilan. Hal ini menegaskan bahwa sistem publikasi negatif memberikan ruang bagi kemungkinan adanya pihak

---

<sup>16</sup> Utami, T. P., & Cahyono, A. B. (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: Journal of Notarial Law*, 6(2), 82–95.

<sup>17</sup> Syukur, A. N., & Kurniati, N., Zamil, Y. S., (2024). *Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Menuju Publikasi Stelsel Positif di Indonesia*. 97–117.

<sup>18</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diakses dari <https://bphn.go.id/data/documents/97pp024.pdf>

lain yang memiliki hak yang lebih kuat atas tanah tersebut, meskipun telah ada sertifikat yang diterbitkan atas nama orang lain.

Lebih lanjut, Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertifikat dengan menyatakan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat 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 sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun Indonesia menganut sistem publikasi negatif, terdapat upaya untuk memberikan unsur kepastian hukum melalui mekanisme pembatasan waktu untuk mengajukan keberatan. Namun demikian, hal ini justru mencerminkan bahwa sistem yang dianut bukanlah sistem negatif murni, melainkan sistem publikasi negatif bertendensi positif. Artinya, ada upaya untuk memberikan perlindungan yang lebih kuat kepada pemegang sertifikat yang beritikad baik, namun tetap tidak menghilangkan kemungkinan adanya gugatan atau pembatalan sertifikat dalam kondisi tertentu.

b. Realitas Praktik Pendaftaran Tanah di Lapangan

Meskipun secara normatif Indonesia menganut sistem publikasi negatif, dalam praktik kehidupan sehari-hari terdapat kecenderungan kuat bahwa masyarakat, pelaku usaha, lembaga keuangan, bahkan aparat penegak hukum memperlakukan sertifikat tanah seolah-olah berada dalam sistem publikasi positif.<sup>19</sup> Fenomena ini menciptakan gap atau kesenjangan antara ketentuan hukum dengan implementasi di lapangan yang menimbulkan berbagai implikasi hukum. Dalam transaksi jual beli tanah, misalnya, masyarakat umumnya menganggap bahwa keberadaan sertifikat hak atas tanah sudah cukup untuk menjamin keabsahan kepemilikan. Pembeli tanah jarang melakukan pengecekan lebih mendalam mengenai riwayat tanah, keabsahan dokumen-dokumen pendukung, atau kemungkinan adanya sengketa yang melingkupi tanah tersebut.<sup>20</sup> Kepercayaan yang berlebihan terhadap sertifikat ini sebenarnya tidak sepenuhnya sejalan dengan karakteristik sistem publikasi negatif yang memberikan ruang bagi kemungkinan pembatalan sertifikat. Praktik notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam melakukan transaksi tanah juga mencerminkan perlakuan terhadap sertifikat sebagai bukti mutlak. Dalam proses pembuatan akta jual beli, pada umumnya notaris/PPAT hanya memverifikasi keberadaan sertifikat asli dan kesesuaian identitas pemegang hak dengan sertifikat, tanpa melakukan penelitian mendalam terhadap

---

<sup>19</sup> *Problematika Pengelolaan Pertanahan di Indonesia*, ed. Sutaryono et al., Yogyakarta: STPN Press, 2021, xvi + 244 hlm., ISBN 978-602-7894-27-3, diakses dari <https://repository.stpn.ac.id/3721/1/Problematika%20Pengelolaan%20Pertanahan%20di%20Indonesia.pdf>

<sup>20</sup> Widodo Dwi Putro, Ahmad Zuhairi, Syukron Salam, Elizabeth Taruli Lubis & Ariehta Eleison Sembiring, *Penelitian Sosio-Legal : Perlindungan Hukum bagi Pembeli yang Beritikad Baik dalam Pluralisme Jual Beli Tanah*, Jakarta: Lembaga Kajian Ekonomi dan Keuangan Publik (LEIP), 2016, diakses dari <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2017/01/Penelitian-Sosio-Legal-PERDATA-Pembeli-Beritikad-Baik.pdf>

kemungkinan adanya cacat hukum dalam proses penerbitan sertifikat tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa dalam praktiknya, sertifikat diperlakukan sebagai dokumen yang tidak perlu diragukan lagi keabsahannya.

Sektor perbankan menunjukkan pola yang serupa dalam praktik pemberian kredit dengan jaminan hak tanggungan.<sup>21</sup> Bank-bank hampir tanpa kecuali hanya akan menerima tanah sebagai agunan jika tanah tersebut telah memiliki sertifikat. Keberadaan sertifikat menjadi syarat mutlak yang tidak dapat digantikan oleh bukti kepemilikan lain seperti letter C, petuk, girik, atau akta jual beli di bawah tangan. Dalam proses analisis kredit, bank melakukan pengecekan sertifikat di Kantor Pertanahan untuk memastikan bahwa sertifikat tersebut terdaftar, tidak dalam status sengketa, dan belum dibebani hak tanggungan lainnya. Setelah pengecekan ini dilakukan dan hasilnya positif, bank umumnya meyakini bahwa jaminan tersebut aman dan dapat dieksekusi jika debitur wanprestasi. Kepercayaan bank terhadap sertifikat sebagai jaminan yang pasti ini mencerminkan penerapan prinsip sistem publikasi positif dalam praktik. Bank mengandalkan sepenuhnya pada data yang tercatat dalam sistem pendaftaran tanah BPN dan memperlakukan sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang tidak dapat diganggu gugat. Padahal, dalam kerangka sistem publikasi negatif, tetap ada kemungkinan bahwa sertifikat tersebut dapat dibatalkan di kemudian hari jika terbukti ada cacat hukum dalam penerbitannya, yang tentunya akan merugikan bank sebagai pemegang hak tanggungan.

Fenomena ini semakin diperkuat dengan adanya berbagai kebijakan dan regulasi yang mendorong percepatan sertifikasi tanah, seperti Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menargetkan sertifikasi jutaan bidang tanah dalam waktu singkat. Meskipun program ini memiliki tujuan mulia untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, proses percepatan ini berpotensi mengorbankan aspek verifikasi dan validasi data, sehingga meningkatkan risiko terbitnya sertifikat yang bermasalah. Ironisnya, sertifikat-sertifikat yang dihasilkan dari program ini tetap diperlakukan oleh masyarakat sebagai bukti kepemilikan yang absolut, sesuai dengan pola pikir sistem publikasi positif.

c. Dualisme Sistem Publikasi: Antara Teori dan Praktik

Perbedaan mendasar antara sistem publikasi yang dianut secara normatif dengan praktik di lapangan menciptakan apa yang dapat disebut sebagai dualisme sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Dualisme ini terjadi karena secara teoritis Indonesia menganut sistem publikasi negatif, namun dalam implementasinya cenderung mengarah pada sistem publikasi positif.<sup>22</sup> Kondisi ini menimbulkan berbagai implikasi hukum yang kompleks dan berpotensi merugikan masyarakat. Sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia memiliki beberapa kelebihan, terutama dalam konteks kondisi sosial dan administrasi pertanahan di

---

<sup>21</sup> Nur Hayati, Achmad Sodiki & Sentot Prihandajani Sigito, *Efektivitas Hukum Pemberian Fasilitas Kredit oleh Bank dengan Jaminan Hak Tanggungan Berperingkat (Studi Bank Tabungan Negara Cabang Malang)*, Malang: Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/114193-ID-efektivitas-hukum-pemberian-fasilitas-kr.pdf>

<sup>22</sup> Desi Apriani & Arifin Bur, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220–239, diakses dari <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/11>

Indonesia. Pertama, sistem ini lebih fleksibel dan realistis mengingat bahwa data pertanahan di Indonesia masih belum tertib sepenuhnya. Banyak bidang tanah yang belum terdaftar, data kepemilikan yang tumpang tindih, serta dokumen-dokumen kepemilikan tanah yang beragam dan tidak seragam. Dengan sistem negatif, negara tidak perlu menanggung risiko yang terlalu besar jika terjadi kesalahan dalam pendaftaran, karena tanggung jawab utama tetap berada pada pemohon pendaftaran.

Kedua, sistem publikasi negatif memberikan ruang bagi perlindungan terhadap pemilik tanah yang sebenarnya. Jika terjadi penerbitan sertifikat yang cacat hukum, misalnya karena pemalsuan dokumen atau penipuan, pemilik tanah yang sah masih dapat memperjuangkan haknya melalui jalur hukum. Sistem ini sejatinya melindungi pihak yang memiliki hak yang lebih kuat, meskipun tidak memiliki sertifikat, untuk dapat membatalkan sertifikat yang diterbitkan secara tidak sah. Namun demikian, sistem publikasi negatif juga memiliki kelemahan yang signifikan. Kelemahan utamanya adalah ketidakpastian hukum yang melekat pada sertifikat tanah. Meskipun seseorang telah memiliki sertifikat yang diterbitkan secara sah oleh BPN, sertifikat tersebut masih dapat digugat dan dibatalkan di kemudian hari. Kondisi ini menciptakan kekhawatiran bagi pemegang sertifikat, terutama mereka yang telah mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk memperoleh tanah tersebut. Ketidakpastian ini juga berdampak pada aktivitas ekonomi, karena tanah yang seharusnya menjadi aset yang dapat digunakan sebagai modal usaha menjadi rentan terhadap sengketa.

Kelemahan kedua adalah potensi tingginya angka sengketa pertanahan. Karena sertifikat tidak memberikan jaminan mutlak, maka selalu ada celah bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan gugatan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya kasus sengketa tanah yang masuk ke pengadilan, baik pengadilan negeri maupun pengadilan tata usaha negara, yang berkaitan dengan pembatalan atau permohonan pembatalan sertifikat hak atas tanah. Kondisi ini tidak hanya membebani sistem peradilan, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan bagi para pihak yang bersengketa. Di sisi lain, sistem publikasi positif yang secara de facto diterapkan dalam praktik memiliki kelebihan dalam hal memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi. Jika sertifikat diperlakukan sebagai bukti mutlak kepemilikan, maka pemegang sertifikat dapat merasa aman dan yakin bahwa haknya tidak akan diganggu gugat. Kepastian ini sangat penting untuk mendorong aktivitas ekonomi, terutama dalam transaksi-transaksi yang melibatkan nilai ekonomi tinggi seperti jual beli, investasi, dan pemberian kredit dengan jaminan tanah.

Namun, penerapan sistem publikasi positif secara de facto tanpa didukung oleh sistem administrasi pertanahan yang akurat dan tertib justru menimbulkan masalah baru.<sup>23</sup> Jika sertifikat diperlakukan sebagai bukti mutlak padahal sistem pendaftaran tanah masih mengandung banyak kelemahan, maka akan terjadi ketidakadilan bagi pihak yang sebenarnya memiliki hak lebih kuat namun tidak memiliki sertifikat. Sistem publikasi positif membutuhkan prasyarat yang ketat, yaitu proses pendaftaran tanah yang sangat teliti, verifikasi data yang akurat, dan mekanisme

---

<sup>23</sup> Nadila Maysila Herdarezki, "Sistem Publikasi Tanah Positif (Terobosan Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah)," *Jurnal Pertanahan* 11, no. 2 (2021), diakses dari <https://jurnalpertanahan.stpn.ac.id/index.php/jp/article/view/88>

pengumuman yang efektif untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan. Dualisme sistem publikasi ini menciptakan ketidakpastian hukum di tingkat implementasi. Di satu sisi, masyarakat percaya sepenuhnya pada sertifikat sebagai bukti mutlak kepemilikan, namun di sisi lain, hukum tidak memberikan jaminan mutlak tersebut. Ketika terjadi sengketa dan sertifikat harus dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan, pemegang sertifikat yang beritikad baik akan merasa dirugikan karena selama ini mereka percaya bahwa sertifikat memberikan perlindungan hukum yang kuat. Sebaliknya, jika pengadilan memutuskan untuk mempertahankan sertifikat padahal terdapat bukti bahwa ada pihak lain yang memiliki hak lebih kuat, maka sistem publikasi negatif yang seharusnya melindungi pemilik hak yang sebenarnya menjadi tidak berfungsi.

d. Studi Kasus: Lemahnya Asas Publisitas dalam Praktik

Untuk memberikan gambaran konkret tentang dampak dualisme sistem publikasi dan lemahnya penerapan asas publisitas di Indonesia, dapat dilihat dari berbagai kasus sengketa tanah bersertifikat yang telah diputus oleh pengadilan. Salah satu kasus yang cukup representatif adalah permasalahan sertifikat ganda atau tumpang tindih, di mana atas satu bidang tanah yang sama terdapat lebih dari satu sertifikat yang diterbitkan kepada pihak yang berbeda.<sup>24</sup> Fenomena sertifikat ganda ini sesungguhnya menunjukkan bahwa asas publisitas tidak berjalan dengan baik dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Jika asas publisitas diterapkan dengan benar, seharusnya data mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar dapat diakses secara terbuka oleh masyarakat, sehingga dapat mencegah terjadinya pendaftaran ulang atas tanah yang sama. Namun kenyataannya, masih banyak kasus di mana BPN menerbitkan sertifikat baru atas tanah yang sebenarnya sudah memiliki sertifikat atas nama orang lain.

Dalam berbagai putusan Mahkamah Agung terkait sengketa tanah bersertifikat, seringkali ditemukan fakta bahwa proses pendaftaran tanah tidak dilakukan dengan verifikasi yang memadai. BPN sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan sertifikat terkadang hanya mengandalkan dokumen-dokumen yang diajukan oleh pemohon tanpa melakukan pengecekan silang yang mendalam terhadap data tanah yang sudah ada.<sup>25</sup> Kondisi ini diperparah dengan belum terintegrasinya secara sempurna sistem informasi pertanahan di seluruh wilayah Indonesia, sehingga data tanah di satu wilayah tidak dapat dengan mudah diakses dari wilayah lain. Kasus sengketa tanah yang berujung pada pembatalan sertifikat juga menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap sertifikat sebagai bukti mutlak kepemilikan ternyata tidak sejalan dengan perlindungan hukum yang diberikan oleh sistem. Pemegang sertifikat yang telah membeli tanah dengan harga pasar dan telah menguasai serta menggunakan tanah tersebut dengan itikad baik, tiba-tiba harus

---

<sup>24</sup> Roki Arnanda Saputra, Syifa' Silvana & Emir Fabrian Marino, "Penyelesaian Sengketa Sertifikat- Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya," *Jurnal JENTERA* 4, no. 2 (Desember 2021): 555-574, diakses dari <https://jurnal.jentera.ac.id/index.php/jentera/article/download/40/26/254>

<sup>25</sup> Sahnan, M. Arba & L. Wira Pria Suhartana, "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan," *Jurnal IUS* 7, no. 3 (Desember 2019), diakses dari [https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/download/714/pdf\\_131/2140](https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/download/714/pdf_131/2140)

menghadapi gugatan dari pihak lain yang mengklaim sebagai pemilik yang sebenarnya. Proses hukum yang panjang dan tidak pasti ini tidak hanya menimbulkan kerugian materiil, tetapi juga kerugian immateriil berupa stress dan ketidaktenangan bagi para pihak yang bersengketa.

Lemahnya asas publisitas juga terlihat dari masih terbatasnya akses masyarakat terhadap data pertanahan.<sup>26</sup> Meskipun saat ini BPN telah mengembangkan sistem informasi pertanahan secara digital, namun akses terhadap data tersebut masih terbatas dan tidak semua informasi dapat diakses secara terbuka oleh publik. Masyarakat yang ingin melakukan pengecekan terhadap status tanah masih harus datang langsung ke Kantor Pertanahan setempat dan melalui prosedur tertentu. Keterbatasan akses ini menghambat fungsi asas publisitas sebagai instrumen transparansi dan pencegahan sengketa pertanahan.

Selain itu, dalam beberapa kasus ditemukan bahwa pengumuman dalam proses pendaftaran tanah, khususnya dalam pendaftaran tanah pertama kali, tidak dilakukan secara efektif. Padahal pengumuman ini merupakan salah satu wujud dari asas publisitas yang bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut untuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan. Pengumuman yang hanya dilakukan secara formalitas atau dipasang di tempat yang tidak strategis menyebabkan informasi tersebut tidak sampai kepada pihak-pihak yang seharusnya mengetahuinya. Kondisi-kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa dualisme sistem publikasi yang terjadi di Indonesia tidak hanya merupakan persoalan teoritis, tetapi memiliki implikasi praktis yang nyata terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Kesenjangan antara sistem publikasi negatif yang dianut secara normatif dengan praktik yang cenderung ke sistem publikasi positif, ditambah dengan lemahnya penerapan asas publisitas, menciptakan situasi yang tidak kondusif bagi tercapainya tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.

Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan langkah-langkah reformasi yang komprehensif dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Reformasi tersebut tidak hanya menyangkut aspek teknis administrasi, tetapi juga aspek hukum yang mendasari sistem publikasi yang dianut. Perlu ada kejelasan dan konsistensi antara norma hukum dengan praktik di lapangan, sehingga tidak menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Penguatan asas publisitas melalui peningkatan transparansi dan aksesibilitas data pertanahan juga menjadi kunci untuk mencegah terjadinya sengketa dan memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi pemegang hak atas tanah.

### 3. Implikasi dan Solusi

Dualisme sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di Indonesia telah menjadi persoalan mendasar yang menimbulkan berbagai implikasi terhadap kepastian hukum, perlindungan hukum, dan kepercayaan publik terhadap lembaga

---

<sup>26</sup> Analisis Yuridis Terhadap Sengketa Hak Milik Atas Tanah (Studi Putusan Nomor 120/Pdt.G/2023/PN.Jkt.Brt),” *Jurnal Hukum Lex Generalis* Vol. ?\_ (2023), diakses dari <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/download/1648/789/6652>

pertanahan.<sup>27</sup> Penerapan sistem publikasi negatif bertendensi positif menyebabkan sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegangnya. Sistem ini masih membuka kemungkinan adanya koreksi atas data yang tercantum dalam sertifikat, sehingga negara tidak sepenuhnya bertanggung jawab atas kebenaran materiil dari data pertanahan tersebut. Hal ini berbeda dengan sistem publikasi positif, di mana negara menjamin keabsahan seluruh data yang telah terdaftar dan bertanggung jawab apabila terdapat kekeliruan administratif.<sup>28</sup> Dengan demikian, dualisme sistem publikasi yang masih dipertahankan hingga kini telah menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan hukum pertanahan nasional dan berpotensi menurunkan efektivitas asas kepastian hukum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria.

Implikasi pertama yang muncul adalah terganggunya kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Dalam sistem publikasi negatif, data pendaftaran tanah dianggap benar selama tidak ada pembuktian sebaliknya, yang berarti bahwa sertifikat hak atas tanah masih dapat digugat oleh pihak lain yang memiliki bukti hak yang lebih kuat. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang telah mengikuti prosedur resmi pendaftaran tanah, karena sertifikat yang mereka miliki masih dapat dibatalkan oleh putusan pengadilan apabila ditemukan cacat administrasi atau kesalahan historis dalam penguasaan tanah tersebut.<sup>29</sup> Kondisi ini bertentangan dengan tujuan utama pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA yang menekankan pentingnya kepastian hukum bagi pemegang hak. Banyaknya kasus tumpang tindih kepemilikan tanah juga memperlihatkan kelemahan sistem publikasi negatif yang belum mampu menjamin kebenaran materiil secara menyeluruh.

Selanjutnya, dari segi perlindungan hukum, sistem publikasi negatif cenderung menempatkan masyarakat pada posisi yang lemah. Pemegang sertifikat yang telah memenuhi seluruh persyaratan administratif dan bertindak dengan itikad baik tetap dapat digugat apabila ada pihak lain yang merasa dirugikan.<sup>30</sup> Dalam banyak kasus, pihak yang dirugikan adalah masyarakat kecil yang tidak memiliki sumber daya untuk menghadapi proses hukum panjang di pengadilan. Padahal, tujuan hukum pertanahan adalah memberikan rasa aman dan perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat, khususnya bagi mereka yang beritikad baik. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem publikasi negatif menciptakan ketimpangan antara

---

<sup>27</sup> F. Q. Erwin, "Implikasi Hukum Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah," *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2025, diakses dari <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/download/1648/789/6652>

<sup>28</sup> Suhariono dkk., "Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif)", *Notaire*, Vol. 5 No. 1 (2022): 17–30, <https://ejournal.unair.ac.id/NTR/article/view/21882>.

<sup>29</sup> Fina Ayu Safitri, Lita Tyesta A.L.W., & Anggita Doramia Lumbanraja, "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang", *Notarius*, Vol. 13 No. 2 (2020): 163–179, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/download/31167/17476>.

<sup>30</sup> Gregorius Riinggi Gusmara, Rahayu Subekti, & Andina Elok Puri Maharani, "Analisis Perlindungan Hukum Atas Pendaftaran Tanah dengan Sistem Publikasi Negatif yang Berlaku di Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 12 No. 5 (2023): 21–30, <https://jurnal.itscience.org/index.php/jhb/article/download/2859/2210/12081>.

kepentingan formal negara dan kepentingan substansial masyarakat sebagai subjek hukum.

Selain itu, dampak lain yang muncul dari dualisme sistem publikasi adalah menurunnya kepercayaan publik terhadap BPN sebagai lembaga pengelola data pertanahan. Ketika masyarakat mengetahui bahwa sertifikat tanah masih dapat dibatalkan atau disengketakan, muncul persepsi bahwa data pertanahan belum benar-benar dapat diandalkan.<sup>31</sup> Akibatnya, partisipasi masyarakat dalam kegiatan pendaftaran tanah menjadi rendah karena mereka merasa bahwa prosedur administratif tidak memberikan jaminan perlindungan hukum yang kuat. Dalam jangka panjang, hal ini dapat menimbulkan efek domino terhadap iklim investasi nasional. Investor, baik domestik maupun asing, akan menilai bahwa sistem pertanahan Indonesia masih berisiko tinggi, karena tanah sebagai objek ekonomi dapat menjadi sumber sengketa kapan pun. Dengan demikian, ketidakpastian hukum dalam bidang pertanahan memiliki dampak sosial, ekonomi, dan politik yang luas.

Untuk mengatasi berbagai implikasi tersebut, diperlukan langkah-langkah konkret yang bersifat sistematis dan berkelanjutan. Pertama, pemerintah perlu memperkuat arah kebijakan sistem publikasi menuju sistem publikasi positif. Sistem ini akan memberikan jaminan hukum yang lebih kuat kepada masyarakat karena negara bertanggung jawab penuh atas keabsahan data pertanahan yang telah terdaftar.<sup>32</sup> Namun, perubahan ini tentu tidak dapat dilakukan secara tiba-tiba. Diperlukan prasyarat yang mencakup pembenahan infrastruktur hukum, peningkatan kapasitas sumber daya manusia di lingkungan BPN, serta harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah. Dengan peralihan bertahap ke sistem publikasi positif, negara dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat sekaligus memperkuat asas kepastian hukum dalam sistem administrasi pertanahan.

Langkah kedua adalah melakukan digitalisasi dan integrasi data pertanahan. Perkembangan teknologi informasi memberikan peluang bagi BPN untuk memperbarui sistem pendaftaran tanah dari manual menjadi elektronik. Sistem elektronik memungkinkan integrasi data yuridis dan spasial secara real-time, sehingga masyarakat dapat mengakses informasi status tanah secara terbuka dan cepat.<sup>33</sup> Implementasi pendaftaran tanah elektronik (e-Land Registration) terbukti dapat meningkatkan efisiensi administrasi, mengurangi tumpang tindih data, serta memperkuat asas publisitas karena publik dapat langsung memverifikasi status tanah melalui sistem daring BPN. Namun, digitalisasi harus diimbangi dengan

<sup>31</sup> Andi Batari Anindhita, Farida Patittingi, & Chalis Al Rossi, "Perbandingan Sistem Publikasi Positif dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum", *AGJL – Jurnal Hukum Agraria*, Vol. 29 No. 2 (2021): 115–128, <https://journal.unhas.ac.id/index.php/agjl/article/download/19679/7776>.

<sup>32</sup> Nur Susilowati, Ida Nurlinda, & Mulyani Djakaria, "Analisis Prospek Pemberlakuan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif dan Aspek Kepastian Hukum Pemegang Hak", *ACTA Diurnal*, Vol. 4 No. 1 (2020): 45–57, <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/article/download/257/259>.

<sup>33</sup> Dewa Gede Surliantara & Henny Juliana, "Implementasi Pendaftaran Tanah Melalui Elektronik Guna Mewujudkan Kepastian Hukum di Indonesia", *Jurnal Media Ilmu Administrasi*, Vol. 8 No. 2 (2025): 33–41, <https://ejurnal.kampusakademik.co.id/index.php/jmia/article/download/3166/2909>.

perlindungan keamanan data dan regulasi yang ketat terhadap potensi manipulasi atau penyalahgunaan informasi pertanahan.

Langkah ketiga yang tidak kalah penting adalah memperkuat pengawasan dan transparansi publik. Penerapan asas publisitas tidak hanya bermakna bahwa data pendaftaran tanah dapat diakses oleh masyarakat, tetapi juga bahwa proses pendaftaran dilakukan dengan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas. Pengawasan yang kuat harus dilakukan terhadap seluruh tahapan penerbitan sertifikat, mulai dari pengumpulan data fisik, pemeriksaan lapangan, hingga pengesahan akhir.<sup>34</sup> Masyarakat perlu diberikan akses yang luas terhadap data pertanahan melalui sistem daring agar dapat berperan aktif dalam mengawasi potensi penyimpangan. Transparansi publik yang berbasis teknologi akan membantu menciptakan kontrol sosial yang efektif dan mengurangi risiko terjadinya korupsi, kolusi, maupun penyalahgunaan wewenang di bidang pertanahan.

Dengan pelaksanaan tiga langkah strategis tersebut yakni penguatan sistem publikasi menuju positif, digitalisasi pendaftaran tanah, dan peningkatan transparansi publik maka permasalahan mendasar dalam sistem publikasi pertanahan dapat diminimalisasi. Negara tidak hanya berperan sebagai administrator data, tetapi juga sebagai penjamin kepastian hukum dan pelindung hak-hak masyarakat. Reformasi sistem publikasi tanah harus diarahkan untuk memperkuat asas publisitas yang merupakan fondasi utama tertib administrasi pertanahan.

## **KESIMPULAN**

Asas publisitas merupakan prinsip fundamental dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang menjamin keterbukaan informasi, kepastian hukum, dan perlindungan terhadap hak atas tanah. Melalui asas ini, masyarakat dapat mengetahui status hukum, pemilik sah, serta beban hak atas suatu bidang tanah. Dengan demikian, asas publisitas menjadi fondasi penting bagi terciptanya transparansi dan tertib administrasi pertanahan sesuai dengan tujuan Pasal 19 UUPA.

Namun, penerapan asas publisitas di Indonesia belum berjalan ideal karena adanya dualisme sistem publikasi antara sistem negatif yang dianut secara normatif dan sistem positif yang cenderung diterapkan dalam praktik. Ketidaksinkronan ini menimbulkan ketidakpastian hukum, di mana sertifikat yang seharusnya berfungsi sebagai alat bukti kuat masih dapat dibatalkan, sementara masyarakat dan lembaga keuangan memperlakukan sertifikat sebagai bukti mutlak kepemilikan. Akibatnya, muncul berbagai persoalan seperti sertifikat ganda, tumpang tindih kepemilikan, dan sengketa pertanahan.

Untuk mewujudkan sistem pendaftaran tanah yang adil dan pasti, diperlukan reformasi menyeluruh melalui penguatan asas publisitas dan penataan sistem publikasi. Langkah ini mencakup digitalisasi dan integrasi data pertanahan, peningkatan akses publik terhadap informasi, serta penyempurnaan norma hukum

---

<sup>34</sup> A. Yumardi, "Keterbukaan Informasi Publik dalam Perspektif Hukum: Asas Publisitas pada Pendaftaran Tanah", *Legal Journal of Perundang-Undangan dan Praktik Hukum*, (2024): 22–30, <https://journal.unespadang.ac.id/legal/article/download/179/174/861>.

agar selaras antara teori dan praktik. Dengan penerapan asas publisitas yang konsisten dan transparan, kepastian hukum serta keadilan dalam bidang pertanahan dapat terwujud secara nyata bagi seluruh masyarakat Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- A. Yumardi, “Keterbukaan Informasi Publik dalam Perspektif Hukum: Asas Publisitas pada Pendaftaran Tanah”, *Legal Journal of Perundang-Undangan dan Praktik Hukum*, (2024): 22–30, <https://journal.unespada.ac.id/legal/article/download/179/174/861>.
- Analisis Yuridis Terhadap Sengketa Hak Milik Atas Tanah (Studi Putusan Nomor 120/Pdt.G/2023/PN.Jkt.Brt),” *Jurnal Hukum Lex Generalis* Vol. ?\_ (2023), diakses dari <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/download/1648/789/6652>
- Andi Batari Anindhita, Farida Patittingi, & Chalis Al Rossi, “Perbandingan Sistem Publikasi Positif dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum”, *AGJL – Jurnal Hukum Agraria*, Vol. 29 No. 2 (2021): 115–128, <https://journal.unhas.ac.id/index.php/agjl/article/download/19679/7776>.
- Arisaputra, M. I., Ashri, M., Abdullah, K., & Bakar, D. U. M. (2017). Akuntabilitas administrasi pertanahan dalam penerbitan sertifikat. *Mimbar Hukum*. <https://doi.org/10.22146/JMH.16383>
- Desi Apriani & Arifin Bur, “Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia,” *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220–239, diakses dari <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/11>
- Dewa Gede Suriantara & Henny Juliana, “Implementasi Pendaftaran Tanah Melalui Elektronik Guna Mewujudkan Kepastian Hukum di Indonesia”, *Jurnal Media Ilmu Administrasi*, Vol. 8 No. 2 (2025): 33–41, <https://ejournal.kampusakademik.co.id/index.php/jmia/article/download/3166/2909>.
- Ekawati, R., *Implementasi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Wilayah Kelurahan Bontang Kuala Kecamatan Bontang Utara* (Alumnus Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)
- Erwin, F. Q., Purba, H., & Sembiring, R. (2025). *Implikasi hukum sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif dalam kasus penerbitan sertifikat hak milik yang berasal dari pewaris kepada salah satu ahli waris tanpa persetujuan ahli waris lainnya*. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(6).
- Fina Ayu Safitri, Lita Tyesta A.L.W., & Anggita Doramia Lumbanraja, “Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang”, *Notarius*, Vol. 13 No. 2 (2020): 163–179, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/download/31167/17476>.
- Gregorius Rianggi Gusmara, Rahayu Subekti, & Andina Elok Puri Maharani, “Analisis Perlindungan Hukum Atas Pendaftaran Tanah dengan Sistem

- Publikasi Negatif yang Berlaku di Indonesia”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 12 No. 5 (2023): 21–30, <https://jurnal.itscience.org/index.php/jhb/article/download/2859/2210/12081>.
- Harsono, B., (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I. Jakarta: Djambatan
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2008).
- Nadila Maysila Herdarezki, “Sistem Publikasi Tanah Positif (Terobosan Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah),” *Jurnal Pertanahan* 11, no. 2 (2021), diakses dari <https://jurnalpertanahan.stpn.ac.id/index.php/jp/article/view/88>
- Noer, R. T., Salsabila, S., Niravita, A., Fikri, M. A. H., & Nugroho, H. (2024). Transformasi Digital Pendaftaran Tanah: Tantangan Dan Efektivitas Implementasi Aplikasi Sentuh Tanahku Dalam Era Society 5.0. *JURNAL ILMIAH NUSANTARA*, 1(6), 250-261.
- Nur Hayati, Achmad Sodiki & Sentot Prihandajani Sigito, *Efektivitas Hukum Pemberian Fasilitas Kredit oleh Bank dengan Jaminan Hak Tanggungan Berperingkat (Studi Bank Tabungan Negara Cabang Malang)*, Malang: Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/114193-ID-efektivitas-hukum-pemberian-fasilitas-kr.pdf>
- Nur Susilowati, Ida Nurlinda, & Mulyani Djakaria, “Analisis Prospek Pemberlakuan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif dan Aspek Kepastian Hukum Pemegang Hak”, *ACTA Diurnal*, Vol. 4 No. 1 (2020): 45–57, <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/article/download/257/259>.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diakses dari <https://bphn.go.id/data/documents/97pp024.pdf>
- Problematika Pengelolaan Pertanahan di Indonesia*, ed. Sutaryono et al., Yogyakarta: STPN Press, 2021, xvi + 244 hlm., ISBN 978-602-7894-27-3, diakses dari <https://repository.stpn.ac.id/3721/1/Problematika%20Pengelolaan%20Pertanahan%20di%20Indonesia.pdf>
- Rahmanto, N. (2021). *Keterbukaan Informasi Publik Data Pertanahan*. <https://doi.org/10.31292/WB.V1I1.9>
- Roki Arnanda Saputra, Syifa’ Silvana & Emir Fabrian Marino, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat- Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya,” *Jurnal JENTERA* 4, no. 2 (Desember 2021): 555-574, diakses dari <https://jurnal.jentera.ac.id/index.php/jentera/article/download/40/26/254>
- Safitri, FA, Tyestas ALW, L., & Lumbanraja, AD (2020). AKIBAT HUKUM PENGGUNAAN SISTEM PUBLIKASI NEGATIF BERUNSUR POSITIF DALAM PENDAFTARAN TANAH DI KOTA SEMARANG. *Notaris*, 13 (2), 788-802. <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31167>

- Sahnan, M. Arba & L. Wira Pria Suhartana, “Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan,” *Jurnal IUS* 7, no. 3 (Desember 2019), diakses dari [https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/download/714/pdf\\_131/2140](https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/download/714/pdf_131/2140)
- Subekti, R., Raharjo, P. S., & Imansyah, H. A. (2022). Sistem pendaftaran tanah yang memberikan kepastian hukum hak atas tanah. *Jurnal Komunikasi Hukum*. <https://doi.org/10.23887/jkh.v8i2.51181>
- Suhariono dkk., “Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif)”, *Notaire*, Vol. 5 No. 1 (2022): 17–30, <https://e-journal.unair.ac.id/NTR/article/view/21882>.
- Sumardjono, M. S. W. (2001). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Syukur, A. N., & Kurniati, N., Zamil, Y. S., (2024). *Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Menuju Publikasi Stelsel Positif di Indonesia*. 97–117.
- Utami, T. P., & Cahyono, A. B. (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: Journal of Notarial Law*, 6(2), 82–95.
- Widodo Dwi Putro, Ahmad Zuhairi, Syukron Salam, Elizabeth Taruli Lubis & Ariehta Eleison Sembiring, *Penelitian Sosio-Legal : Perlindungan Hukum bagi Pembeli yang Beritikad Baik dalam Pluralisme Jual Beli Tanah*, Jakarta: Lembaga Kajian Ekonomi dan Keuangan Publik (LEIP), 2016, diakses dari <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2017/01/Penelitian-Sosio-Legal-PERDATA-Pembeli-Beritikad-Baik.pdf>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.