AL-KHIDMAH
Jurnal Pengabdian dan Pendampingan Masyarakat ESSN: 2798-6969
Volume 6, Nomor 2, Tahun 2026, Hal. 51-66 https://e-jurnal.iainsorong.ac.id/index.php/Al-Khidmah

# ANALISIS YURIDIS PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM

Aldeco Raja Hafizh[1]*, Sharla Meilani Sukma Dewi[2], Najwa Alifah Vebianto[3], Zelfi Ghaffar Aufiya[4]
Universitas Swadaya Gunung Jati[1,2,3,4]
aldecoraja123@gmail.com[1], sharlameilani524@gmail.com[2], najwaalifahhhv@gmail.com[3], zelfi.aufiya@ugj.ac.id[4]

Diterima : 2026-08-24 Direvisi : 2026-10-11 Disetujui : 2026-11-03

***Abstract:*** *Land registration is a legal instrument organized by the government to provide legal certainty and protection for land rights. Although it has been supported by Law Number 5 of 1960, Government Regulation Number 24 of 1997, and Government Regulation Number 18 of 2021, its implementation still faces problems that can affect legal certainty, particularly regarding the accuracy of physical and juridical data. This study aims to analyze the implementation of land registration in realizing legal certainty and to identify problems in the examination and management of land data, particularly in the implementation of the Complete Systematic Land Registration (PTSL). The study uses a normative juridical method with a statutory and conceptual approach, supported by findings from observations made during Field Work Practice (PPL). The analysis was conducted qualitatively through grammatical, systematic, and teleological interpretation. The results of the study show that the implementation of land registration already has a clear legal basis and stages, including the collection, processing, recording, presentation, and maintenance of physical and juridical data. However, legal certainty has not been fully realized because there remains potential for document inaccuracy, boundary discrepancies, limitations in evidence, and weak public understanding. Therefore, the accuracy of examination, verification, and data maintenance is a key factor in guaranteeing the quality of certificates as strong evidentiary instruments.*

***Keywords:*** *Legal Certainty; Land Registration; PTSL.*

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya yang memiliki kedudukan strategis dalam kehidupan masyarakat karena berfungsi sebagai *capital asset* sekaligus *social asset*. Tingginya kebutuhan terhadap tanah menjadikan hubungan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya membutuhkan tertib administrasi yang mampu memberikan kepastian hukum. Tanpa administrasi pertanahan yang tertib, perbedaan antara kondisi fisik bidang tanah dan data yuridis dapat berkembang menjadi keberatan, tumpang tindih klaim, bahkan sengketa (Sutedi, 2008). Oleh karena itu, pendaftaran tanah tidak hanya berkaitan dengan pencatatan administratif, tetapi merupakan instrumen hukum untuk memastikan bahwa hubungan hukum antara seseorang dengan sebidang tanah dapat dibuktikan dan dilindungi.

Pembentukan sistem pendaftaran tanah nasional tidak dapat dilepaskan dari sejarah hukum pertanahan Indonesia yang sebelumnya diwarnai dualisme hukum. Kondisi tersebut kemudian diakhiri melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menempatkan pendaftaran tanah sebagai bagian penting dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah (Salfutra, 2019). Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengamanatkan penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Ketentuan tersebut pada awalnya dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, kemudian digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan selanjutnya disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Rangkaian pengaturan tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum hak atas tanah dibangun melalui proses pendaftaran yang menghasilkan data pertanahan dan tanda bukti hak.

Persoalan muncul ketika kepastian hukum yang hendak diwujudkan melalui sertifikat berhadapan dengan sistem publikasi pendaftaran tanah Indonesia yang menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif. Sertifikat memang berkedudukan sebagai alat bukti yang kuat, tetapi sistem tersebut tidak menempatkan negara sebagai pihak yang memberikan jaminan mutlak bahwa seluruh data fisik dan data yuridis di dalam sertifikat selalu benar dan tidak dapat digugat (Antoine et al., 2025). Pihak lain yang dapat membuktikan adanya hak atas tanah masih memiliki kemungkinan mengajukan keberatan atau gugatan. Dengan demikian, kepastian hukum yang

diberikan sertifikat pada dasarnya bergantung pada kualitas proses pendaftaran, terutama ketepatan identifikasi subjek, objek, batas bidang tanah, serta kebenaran dokumen yang menjadi dasar pendaftaran (Lestario & Erlina, 2022).

Persoalan tersebut semakin terlihat dalam penggunaan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat, seperti girik, petuk pajak bumi/*landrente*, pipil, kikitir, dan verponding Indonesia. Dalam praktik masyarakat, dokumen-dokumen tersebut masih kerap dipahami sebagai bukti kepemilikan tanah yang memiliki kedudukan setara dengan sertifikat (Werdhi Wahari & Jayantiari, 2022). Padahal, dalam sistem pendaftaran tanah, dokumen tersebut pada dasarnya perlu ditempatkan sebagai bagian dari data yang harus diverifikasi dalam proses pendaftaran. Perbedaan pemahaman mengenai kedudukan alat bukti lama dengan sertifikat dapat menimbulkan persoalan ketika terdapat lebih dari satu pihak yang mendasarkan klaimnya pada dokumen pertanahan yang berbeda. Persoalan ini menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak cukup dibangun melalui keberadaan sertifikat, tetapi juga melalui proses pemeriksaan dan pengujian data yang mendahului penerbitannya (Lestario & Erlina, 2022).

Gambaran mengenai persoalan tersebut ditemukan dalam pelaksanaan Praktik Pengalaman Lapangan (PPL) pada Kantor Pertanahan Kota Cirebon yang dilaksanakan pada 22 Juli 2026 sampai dengan 21 Agustus 2026. Pengamatan selama PPL menunjukkan adanya beberapa bentuk persoalan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah, antara lain masih terdapat masyarakat yang menganggap girik, petok, atau bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) telah cukup sebagai bukti kepemilikan; terdapat berkas pendaftaran yang mengalami kendala ketika data fisik bidang tanah tidak sesuai atau berpotensi tumpang tindih dengan data bidang lain; serta terdapat keberatan terhadap bidang tanah yang telah atau sedang diproses pendaftarannya karena pihak lain mengajukan dokumen pertanahan lama. Temuan tersebut tidak dimaksudkan sebagai gambaran statistik seluruh pelayanan pertanahan di Kota Cirebon, melainkan sebagai temuan lapangan yang digunakan untuk memperlihatkan bentuk persoalan yang relevan dengan analisis yuridis penelitian ini.

Temuan lapangan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan kepastian hukum berada pada hubungan antara norma yang mengatur prosedur pendaftaran tanah dan kualitas pelaksanaannya. Ketika data fisik tidak sesuai dengan kondisi bidang tanah atau data yuridis belum memberikan gambaran yang jelas mengenai hubungan hukum seseorang dengan tanah, penerbitan

sertifikat belum dengan sendirinya menghilangkan potensi sengketa. Demikian pula, keberadaan sistem publikasi negatif bertendensi positif menyebabkan kekuatan pembuktian sertifikat tetap berkaitan dengan kemungkinan adanya klaim pihak lain. Oleh sebab itu, kualitas pemeriksaan dokumen, penetapan batas, pengumuman, serta pencocokan data fisik dan yuridis menjadi bagian yang menentukan apakah pendaftaran tanah benar-benar mampu menghasilkan kepastian hukum, bukan sekadar memenuhi prosedur administratif.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas persoalan tersebut dari sudut yang berbeda. (Werdhi Wahari & Jayantiari, 2022) membahas kedudukan girik dan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 serta menunjukkan adanya persoalan mengenai kedudukan pembuktiannya. (Antoine et al., 2025) mengkaji pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali dan menemukan kendala yang berkaitan dengan pemahaman masyarakat terhadap fungsi sertifikat, biaya, serta waktu pendaftaran. Sementara itu, (Lestario & Erlina, 2022) membahas sistem publikasi pendaftaran tanah dan menunjukkan keterbatasan sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat.

Penelitian-penelitian tersebut telah memberikan dasar penting untuk memahami kepastian hukum pendaftaran tanah, tetapi belum mempertemukan secara utuh tiga persoalan yang saling berkaitan, yaitu kualitas pelaksanaan pendaftaran tanah, kedudukan data dan alat bukti yang digunakan dalam proses pendaftaran, serta konsekuensi sistem publikasi negatif bertendensi positif terhadap kekuatan kepastian hukum sertifikat. Kajian mengenai girik cenderung berfokus pada persoalan alat bukti, kajian mengenai pendaftaran tanah pertama kali lebih banyak menguraikan prosedur dan kendala pelayanan, sedangkan kajian sistem publikasi lebih menitikberatkan pada konstruksi hukum publikasi negatif dan positif. Dengan demikian, masih terdapat ruang analisis untuk melihat bagaimana ketiga persoalan tersebut berhubungan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan bagaimana hubungan tersebut memengaruhi terwujudnya kepastian hukum.

Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menghubungkan ketentuan pendaftaran tanah dengan persoalan kualitas data fisik dan data yuridis serta karakter sistem publikasi negatif bertendensi positif, kemudian mengaitkannya dengan temuan yang diperoleh selama PPL di Kantor Pertanahan Kota Cirebon. Sistem publikasi negatif bertendensi positif ditempatkan bukan

sekadar sebagai uraian mengenai klasifikasi sistem publikasi, tetapi sebagai bagian yang menjelaskan mengapa sertifikat belum memberikan kepastian yang bersifat mutlak dan mengapa proses verifikasi sebelum penerbitan sertifikat menjadi sangat penting. Dengan cara tersebut, temuan lapangan tidak berdiri sebagai data empiris yang terpisah dari analisis hukum, melainkan digunakan untuk menguji relevansi persoalan yang terdapat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terhadap tujuan kepastian hukum yang hendak dicapai melalui peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: pertama, bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah; kedua, bagaimana permasalahan pengelolaan data fisik dan data yuridis dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, khususnya melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL); dan ketiga, bagaimana penguatan kepastian hukum dapat dilakukan melalui pelaksanaan sistem publikasi pendaftaran tanah yang disertai dengan pemeriksaan dan pengelolaan data secara cermat. Rumusan tersebut digunakan sebagai arah analisis agar pembahasan tidak berhenti pada uraian mengenai prosedur pendaftaran tanah, tetapi menilai hubungan antara prosedur, kualitas data, sistem publikasi, dan kepastian hukum yang dihasilkan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pendaftaran tanah dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah, mengidentifikasi permasalahan pengelolaan data fisik dan data yuridis dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, khususnya PTSL, serta merumuskan penguatan pelaksanaan pendaftaran tanah agar kepastian hukum yang diberikan melalui sertifikat dapat didukung oleh data pertanahan yang akurat dan proses pemeriksaan yang cermat. Dengan demikian, penelitian ini diarahkan untuk memberikan gambaran yang lebih terukur mengenai hubungan antara ketentuan hukum dan pelaksanaan pendaftaran tanah, sekaligus menunjukkan aspek yang perlu diperkuat untuk mengurangi potensi keberatan dan sengketa pertanahan.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan pada penelitian ini menggunakan yuridis normatif (*doctrinal legal research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki, 2005). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) untuk menelaah keterkaitan antara UUPA,

peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dalam mengatur pendaftaran tanah, sementara Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) digunakan untuk menggali makna kepastian hukum, sistem publikasi negatif bertendensi positif, serta kedudukan alat bukti dalam teori kepastian hukum (Widiarty, 2024).

Secara spesifik, penelitian ini berdasar pada pemahaman mengenai hukum sebagai norma-norma positif di dalam sistem hukum perundang-undangan hukum nasional (*Ius constitutum*) atau disebut juga *Law as it written in the book*, yaitu bagaimana ketentuan mengenai pendafatan tanah dirumuskan, disistematisasi, dan diselaraskan dalam peraturan perundang-undangan (Waluyadi & Leliya, 2022), mulai dari UUPA hingga Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pendaftaran tanah tidak hanya dipandang sebagai pelaksanaan pasal dalam UUPA, melainkan upaya untuk mewujudkan kepastian hukum, sehingga kajian diarahkan pada konsistensi dan kekaburan norma yang timbul di dalamnya, seperti kedudukan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat (girik) terhadap sertifikat.

Penelitian ini menggunakan data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Soekanto & Mamudji, 2009). Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Bahan hukum sekunder mencakup buku teks, jurnal hukum terakreditasi (Sinta), dan hasil penelitian terdahulu mengenai pendaftaran tanah dan kepastian hukum. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia digunakan sebagai referensi pendukung untuk memperjelas istilah dalam bidang pertanahan.

Untuk memperkuat analisis mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah, penelitian ini juga memanfaatkan hasil pengamatan selama Praktik Pengalaman Lapangan (PPL) di Kantor Pertanahan Kota Cirebon yang berlangsung pada 22 Juli 2026 sampai dengan 21 Agustus 2026. Data PPL diperoleh melalui pengamatan terhadap proses pelayanan dan pengelolaan administrasi pertanahan serta penelaahan terhadap berkas dan proses administrasi yang dapat diamati selama pelaksanaan PPL. Temuan yang diperoleh dicatat dalam bentuk catatan pengamatan dan digunakan untuk

mengidentifikasi bentuk persoalan yang berkaitan dengan data fisik, data yuridis, alat bukti hak, serta pemahaman masyarakat terhadap pendaftaran tanah. Data PPL tidak digunakan untuk menghasilkan generalisasi statistik dan tidak dimaksudkan untuk mewakili keseluruhan pelayanan pertanahan di Kota Cirebon, melainkan sebagai data pendukung untuk memperlihatkan bentuk persoalan yang relevan dengan norma hukum yang dianalisis.

Penelitian ini mengumpulkan data melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengidentifikasi, menelaah, dan mengumpulkan sumber hukum yang relevan dengan pendaftaran tanah dan kepastian hukum hak atas tanah. Sumber data berupa temuan lapangan selama pelaksanaan Praktik Pengalaman Lapangan (PPL) dapat digunakan sebagai bahan ilustrasi untuk memperkaya analisis.

Data yang telah terkumpul selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis (Bungin, 2017), melalui penyusunan dan sistematisasi bahan hukum yang diperoleh, kemudian dianalisis menggunakan metode interpretasi hukum, yaitu interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, untuk menilai konsistensi antarnorma yang berkaitan dengan objek penelitian. Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif berdasarkan norma-norma hukum yang bersifat umum mengenai kepastian hukum dalam pendaftaran tanah, kemudian diterapkan pada persoalan konkret mengenai kedudukan girik dan sistem publikasi negatif untuk menganalisis kesesuaian antara *das sollen* dan *das sein* dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.

## PEMBAHASAN

### A. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah dalam Mewujudkan Kepastian Hukum

Pendaftaran tanah merupakan instrumen hukum yang memiliki fungsi lebih luas daripada sekadar pencatatan administratif atas bidang tanah. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menempatkan pendaftaran tanah sebagai kewajiban Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Rangkaian pengaturan tersebut menempatkan pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, dan pemeliharaan data

fisik serta data yuridis sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pendaftaran tanah (Putri & Cucus, 2023).

Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak lahir semata-mata pada saat sertifikat diterbitkan. Sertifikat merupakan hasil akhir dari serangkaian tindakan administratif dan yuridis yang sebelumnya harus mampu memastikan identitas pemegang hak, letak dan batas bidang tanah, luas tanah, status hak, serta riwayat perolehan hak. Apabila salah satu unsur tersebut tidak diperiksa secara memadai, sertifikat memang dapat diterbitkan secara administratif, tetapi kualitas kepastian hukum yang melekat padanya menjadi rentan. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan pendaftaran tanah tidak seharusnya hanya dilihat dari jumlah sertifikat yang berhasil diterbitkan, tetapi dari kemampuan proses pendaftaran menghasilkan data pertanahan yang benar, lengkap, dan dapat dipertanggungjawabkan (Arnowo, 2021).

Dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), persoalan tersebut menjadi lebih penting karena PTSL dilaksanakan secara sistematis dan serentak untuk mempercepat pendaftaran tanah dalam suatu wilayah (Ani et al., 2025). Skala pelaksanaan yang besar memberikan manfaat berupa perluasan cakupan pendaftaran tanah, tetapi pada saat yang sama meningkatkan kebutuhan terhadap pengendalian kualitas data. Semakin banyak bidang tanah yang diproses, semakin besar pula kemungkinan ditemukannya perbedaan dokumen, batas bidang, riwayat penguasaan, atau klaim dari pihak lain. Dengan demikian, percepatan pendaftaran tanah tidak boleh dipahami sebagai pengurangan tahapan pemeriksaan, melainkan sebagai kebutuhan untuk membuat setiap tahapan pemeriksaan berlangsung lebih terstruktur dan cermat (Agusti et al., 2024).

Hasil pengamatan selama PPL di Kantor Pertanahan Kota Cirebon menunjukkan bahwa pengelolaan administrasi menjadi salah satu bagian penting dalam proses tersebut. Pemeriksaan berkas dilakukan dengan memperhatikan kelengkapan unsur administratif, seperti nomor dokumen, tanggal, tanda tangan, dan komponen dokumen lainnya. Berkas juga disusun secara sistematis berdasarkan nomor urut dan informasi penting direkap untuk memudahkan penelusuran. Praktik tersebut menunjukkan bahwa administrasi pertanahan bukan pekerjaan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari mekanisme untuk menjaga agar informasi mengenai bidang tanah dapat ditemukan, diperiksa, dan digunakan kembali ketika diperlukan.

Namun, persoalan kepastian hukum tidak berhenti pada kelengkapan administratif. Kelengkapan dokumen secara formal belum tentu menunjukkan

kebenaran substansi data yang terkandung di dalamnya. Dokumen yang lengkap tetap harus dikaitkan dengan keadaan fisik bidang tanah dan riwayat penguasaan atau pemilikan tanah. Hal ini menjadi penting ketika pemohon tidak memiliki alas hak tertulis yang lengkap. Kemudahan pembuktian melalui surat pernyataan penguasaan fisik dengan itikad baik memang diperlukan untuk menjangkau masyarakat yang tidak memiliki dokumen pertanahan yang memadai, tetapi kemudahan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai penghapusan kewajiban untuk melakukan pemeriksaan terhadap kebenaran penguasaan tanah.

Dengan demikian, pelaksanaan pendaftaran tanah dalam mewujudkan kepastian hukum memiliki dua tuntutan yang harus berjalan secara bersamaan. Pertama, proses pendaftaran harus memberikan akses yang cukup luas agar bidang tanah masyarakat dapat didaftarkan. Kedua, kemudahan tersebut harus disertai pemeriksaan yang memadai terhadap subjek dan objek hak. Apabila orientasi percepatan hanya diukur berdasarkan jumlah bidang yang didaftarkan, sedangkan kualitas pemeriksaan tidak memperoleh perhatian yang seimbang, maka pendaftaran tanah berisiko berubah menjadi kegiatan administratif yang menghasilkan sertifikat tanpa memberikan kepastian hukum yang kuat.

## B. Permasalahan Data Fisik dan Data Yuridis dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Data fisik dan data yuridis merupakan dua unsur utama dalam pendaftaran tanah yang tidak dapat dipisahkan. Data fisik berkaitan dengan letak, batas, luas, dan keadaan fisik bidang tanah, sedangkan data yuridis berkaitan dengan status hukum bidang tanah, pemegang hak, serta dasar perolehan hak. Hubungan keduanya bersifat menentukan karena kesalahan pada salah satu unsur dapat memengaruhi kebenaran informasi dalam sertifikat. Oleh karena itu, pemeriksaan pendaftaran tanah tidak cukup hanya memastikan keberadaan dokumen, tetapi harus memastikan kesesuaian antara dokumen, subjek, objek, dan keadaan tanah yang sebenarnya.

Hasil PPL memperlihatkan bentuk persoalan yang berkaitan dengan kondisi tersebut. Dalam proses pelayanan pertanahan ditemukan persoalan berupa ketidaksesuaian atau potensi tumpang tindih data fisik yang bersumber dari dokumen pertanahan lama. Ditemukan pula kondisi ketika masyarakat masih memahami girik, petok, atau bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan sebagai bukti kepemilikan yang cukup. Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan pendaftaran tanah dapat muncul bukan hanya

karena tidak adanya dokumen, tetapi juga karena dokumen yang tersedia belum memberikan informasi yang cukup untuk memastikan hubungan hukum antara pemegang dokumen dengan bidang tanah yang didaftarkan.

Persoalan data fisik dapat dilihat terutama melalui penetapan batas bidang tanah. Prinsip *contradictoire delimitation* menghendaki agar batas bidang tanah ditentukan dengan memperhatikan kesepakatan pemegang hak dengan pemilik tanah yang berbatasan (Mujiburohman, 2018). Prinsip tersebut penting karena batas tanah tidak semata-mata merupakan persoalan teknis pengukuran, tetapi juga menyangkut kepentingan hukum pihak yang berbatasan. Ketidakhadiran pemilik tanah yang berbatasan, belum dipasangnya tanda batas, atau perbedaan antara luas yang tercantum dalam dokumen dengan hasil pengukuran dapat menyebabkan ketidakjelasan data fisik. Apabila keadaan tersebut tidak diselesaikan sebelum proses pendaftaran diselesaikan, potensi sengketa mengenai batas dan luas bidang tanah tetap terbuka.

Permasalahan data yuridis memiliki karakter yang berbeda, tetapi dampaknya sama pentingnya. Data yuridis berkaitan dengan siapa yang berhak atas tanah dan bagaimana hak tersebut diperoleh. Dalam keadaan dokumen lama tidak lengkap atau tidak tersedia, penggunaan surat pernyataan penguasaan fisik dengan itikad baik dapat menjadi mekanisme pembuktian. Akan tetapi, mekanisme tersebut seharusnya tidak dipahami sebagai pengganti seluruh proses pembuktian. Justru ketika bukti tertulis terbatas, pemeriksaan terhadap riwayat penguasaan, hubungan dengan pemilik sebelumnya, kesesuaian dengan keadaan fisik, keterangan pihak yang berbatasan, dan kemungkinan adanya keberatan dari pihak lain menjadi semakin penting.

Persoalan tersebut juga berkaitan dengan pemahaman masyarakat terhadap kedudukan dokumen pertanahan lama. Girik dan dokumen sejenis masih dapat ditemukan sebagai dasar klaim masyarakat terhadap tanah. Ketika satu pihak mengandalkan sertifikat sedangkan pihak lain mengandalkan dokumen lama yang belum didaftarkan, persoalan tidak dapat diselesaikan hanya dengan melihat dokumen mana yang lebih dahulu dimiliki. Yang harus diperiksa adalah bagaimana masing-masing dokumen diperoleh, apakah bidang tanahnya sama, apakah batasnya sesuai, bagaimana riwayat penguasaannya, dan apakah terdapat pihak lain yang mempunyai kepentingan atas tanah tersebut. Dengan demikian, keberadaan dokumen lama menjadi persoalan yang harus ditempatkan dalam rangkaian pemeriksaan data yuridis, bukan semata-mata sebagai persoalan administratif.

Asas publisitas menjadi bagian penting untuk mengatasi persoalan tersebut. Pengumuman data fisik dan data yuridis memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengetahui proses pendaftaran dan menyampaikan keberatan apabila terdapat kesalahan atau klaim hak. Dalam pelaksanaan PTSL, pengumuman selama 14 hari merupakan mekanisme yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan koreksi sebelum sertifikat diterbitkan (Fatikha et al., 2026).

Akan tetapi, terdapat perbedaan antara publisitas secara formal dan publisitas secara substantif. Pemenuhan jangka waktu pengumuman belum otomatis menjamin bahwa pihak yang berkepentingan benar-benar mengetahui informasi mengenai bidang tanah yang didaftarkan. Apabila informasi tidak sampai kepada pihak yang mempunyai kepentingan, kesempatan untuk menyampaikan keberatan menjadi tidak efektif. Karena itu, asas publisitas seharusnya tidak hanya dipahami sebagai kewajiban mengumumkan data dalam jangka waktu tertentu, tetapi sebagai mekanisme untuk membuka kesempatan yang nyata bagi pihak yang berkepentingan melakukan pemeriksaan dan koreksi.

Dari perspektif kepastian hukum, persoalan tersebut memperlihatkan bahwa kualitas pendaftaran tanah ditentukan oleh keterhubungan antara data fisik, data yuridis, dan keterbukaan informasi. Data fisik yang akurat tanpa data yuridis yang benar belum cukup untuk menentukan pemegang hak. Sebaliknya, data yuridis yang lengkap tanpa kepastian batas dan luas juga dapat menimbulkan konflik mengenai objek hak. Keduanya harus diverifikasi secara bersamaan sebelum sertifikat diterbitkan. Hal inilah yang membuat prinsip kehati-hatian menjadi penting dalam pelaksanaan PTSL, terutama karena program tersebut berhadapan dengan jumlah bidang tanah yang besar dan keragaman kondisi dokumen masyarakat (Sutedi, 2020).

Dengan demikian, permasalahan PTSL tidak terletak pada ketiadaan mekanisme hukum. Peraturan telah menyediakan tahapan pembuktian, pengukuran, penetapan batas, pengumpulan data, pengumuman, dan penerbitan sertifikat. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada kualitas pelaksanaan setiap tahapan tersebut. Percepatan harus menghasilkan lebih banyak bidang tanah yang terdaftar tanpa menurunkan tingkat ketelitian pemeriksaan (Salfutra, 2019). Apabila keseimbangan tersebut tidak dijaga, sertifikat memang dapat memperluas cakupan administrasi pertanahan, tetapi belum tentu memperkuat kepastian hukum.

## C. Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif dan Penguatan Kepastian Hukum

Sistem publikasi merupakan aspek yang menentukan tingkat perlindungan hukum yang diberikan oleh pendaftaran tanah. Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Dalam sistem tersebut, sertifikat merupakan alat bukti yang kuat, tetapi penerbitannya tidak berarti negara memberikan jaminan mutlak bahwa data yang tercantum di dalamnya tidak mungkin dipersoalkan. Pihak lain yang dapat menunjukkan dasar hak yang lebih kuat masih mempunyai kemungkinan mengajukan keberatan atau gugatan. Kondisi tersebut menyebabkan kepastian hukum yang melekat pada sertifikat bersifat kuat tetapi tidak absolut.

Karakter tersebut memiliki konsekuensi penting terhadap cara memahami sertifikat. Sertifikat tidak dapat dipandang sebagai produk yang dengan sendirinya menyelesaikan seluruh persoalan kepemilikan tanah. Kekuatan sertifikat sangat bergantung pada kualitas proses yang menghasilkan sertifikat tersebut. Apabila identifikasi subjek benar, batas bidang tanah jelas, data yuridis dapat dibuktikan, tidak terdapat keberatan yang beralasan, dan seluruh tahapan pendaftaran dilaksanakan secara cermat, posisi sertifikat sebagai alat bukti menjadi lebih kuat. Sebaliknya, apabila terdapat kesalahan dalam data fisik atau data yuridis, penerbitan sertifikat masih dapat menyisakan persoalan hukum.

Di sinilah terdapat hubungan langsung antara sistem publikasi negatif bertendensi positif dengan kualitas administrasi pertanahan. Karena negara tidak memberikan jaminan absolut atas kebenaran data sertifikat, beban untuk menghasilkan data yang akurat pada tahap pendaftaran menjadi semakin penting. Pemeriksaan sebelum penerbitan sertifikat berfungsi sebagai mekanisme pencegahan agar kesalahan tidak masuk ke dalam sistem administrasi pertanahan. Semakin lemah proses pemeriksaan, semakin besar kemungkinan sertifikat yang diterbitkan masih dapat dipersoalkan.

Temuan PPL mengenai keberatan yang muncul berkaitan dengan dokumen pertanahan lama memperlihatkan persoalan tersebut. Keberadaan pihak yang masih mengandalkan girik atau verponding yang belum pernah didaftarkan menunjukkan bahwa sertifikat dan dokumen lama dapat menjadi dasar klaim yang berhadapan satu sama lain. Persoalan tersebut tidak dapat diselesaikan hanya dengan menyatakan bahwa sertifikat memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Yang lebih penting adalah memastikan apakah proses pendaftaran telah mengidentifikasi pihak-pihak yang mempunyai kepentingan

dan memberikan kesempatan kepada mereka untuk menyampaikan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan.

Karena itu, sistem publikasi negatif bertendensi positif harus dipahami bersama dengan asas publisitas. Asas publisitas berfungsi memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengetahui adanya proses pendaftaran dan mengajukan keberatan. Dalam hubungan tersebut, pengumuman bukan hanya tahapan administratif, tetapi mekanisme koreksi terhadap kemungkinan kesalahan data sebelum produk pendaftaran memperoleh kekuatan pembuktian. Pengumuman yang efektif dapat mencegah sengketa pada tahap setelah sertifikat diterbitkan karena pihak yang berkepentingan telah diberikan kesempatan untuk menyampaikan keberatan pada tahap sebelumnya.

Namun, mekanisme tersebut tetap memiliki keterbatasan. Tidak semua pihak yang berkepentingan selalu mengetahui proses pendaftaran suatu bidang tanah. Karena itu, kepastian hukum tidak dapat sepenuhnya digantungkan pada mekanisme pengumuman. Sistem administrasi pertanahan harus mampu mengintegrasikan pemeriksaan data fisik, data yuridis, riwayat penguasaan, penetapan batas, dan keterbukaan informasi. Dengan mekanisme tersebut, kemungkinan adanya pihak yang baru mengajukan klaim setelah sertifikat diterbitkan dapat ditekan.

Persoalan ini sekaligus menunjukkan bahwa perdebatan mengenai sistem publikasi negatif dan positif tidak cukup diselesaikan hanya dengan memilih salah satu sistem. Sistem publikasi positif memang memberikan tingkat kepastian yang lebih kuat karena negara memberikan jaminan terhadap data yang dipublikasikan, tetapi perubahan sistem juga membutuhkan kesiapan administrasi, akurasi data, dan mekanisme pertanggungjawaban negara. Dalam sistem yang masih menganut publikasi negatif bertendensi positif, penguatan kepastian hukum lebih realistis dilakukan melalui peningkatan kualitas pendaftaran, pemeriksaan, pemeliharaan data, dan mekanisme koreksi.

Dengan demikian, penguatan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui tiga lapis pengendalian. Pertama, pengendalian pada tahap pengumpulan dan pemeriksaan data fisik serta data yuridis. Kedua, pengendalian melalui penetapan batas dan publisitas untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan menyampaikan keberatan. Ketiga, pengendalian setelah pendaftaran melalui pemeliharaan dan pembaruan data pertanahan. Ketiga lapis tersebut penting karena sertifikat tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan hasil dari keseluruhan sistem administrasi pendaftaran tanah.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia telah memiliki perangkat hukum dan prosedur yang memadai untuk membangun kepastian hukum. Persoalan utamanya terletak pada konsistensi pelaksanaan dan kualitas data yang dihasilkan. PTSL telah memperluas akses masyarakat terhadap pendaftaran tanah, tetapi percepatan tersebut harus tetap disertai pemeriksaan yang cermat. Sistem publikasi negatif bertendensi positif juga tidak harus dipandang semata-mata sebagai kelemahan, tetapi sebagai sistem yang menuntut kualitas administrasi dan pembuktian yang tinggi. Oleh sebab itu, kepastian hukum tidak seharusnya diukur dari keberadaan sertifikat semata, melainkan dari seberapa akurat, lengkap, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan seluruh proses yang menghasilkan sertifikat tersebut.

## PENUTUP

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah telah memiliki landasan hukum yang memadai melalui UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, dan PP Nomor 18 Tahun 2021, yang mengatur rangkaian kegiatan pendaftaran tanah mulai dari pengumpulan, pengolahan, pembukuan, hingga penyajian data fisik dan data yuridis. Pelaksanaan tersebut, termasuk melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), diarahkan untuk menghasilkan data pertanahan yang tertib serta sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun, terwujudnya kepastian hukum tidak hanya bergantung pada keberadaan regulasi, melainkan juga pada ketelitian, kecermatan, dan keabsahan data fisik serta data yuridis yang menjadi dasar penerbitan sertipikat. Pemeriksaan dokumen yang tidak dilakukan secara cermat berpotensi menimbulkan cacat yuridis, sengketa, maupun mengurangi kekuatan pembuktian sertipikat. Dengan demikian, pelaksanaan pendaftaran tanah pada dasarnya telah diarahkan untuk memberikan kepastian hukum, tetapi kepastian hukum tersebut belum bersifat mutlak dan sangat ditentukan oleh konsistensi penerapan prinsip kehati-hatian dalam setiap tahapan pendaftaran tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

Agusti, R. W., Syuryani, & Irianto, K. D. (2024). Hambatan dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Lima Puluh Kota. *Sakata: Law Journal*, *2*(2), 1–12. https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/SLJ/article/view/5949

Ani, T., Bayuaji, R., & Daim, N. A. (2025). Mekanisme Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, *3*(2), 99–114. https://doi.org/https://doi.org/10.38156/jihwp.v3i2.325

Antoine, R. A., Hasna, A. H., Pasaribu, M., Niravita, A., & Fikri, M. A. H. (2025). Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Menjadi Hak Milik. *Jurnal Ilmiah Nusantara ( JINU)*, *2*(1), 364–377. https://doi.org/https://doi.org/10.61722/jinu.v2i1.3065

Arnowo, H. (2021). *Administrasi Pertanahan di Indonesia*. Puslitbang ATR/BPN.

Bungin, B. (2017). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. RajaGrafindo Persada.

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 Ilmiah Wahana Pendidikan*, *12*(5), 167–184. https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/13117

Lestario, A., & Erlina, E. (2022). Sistem Pendaftaran Tanah yang memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak atas Tanah di Indonesia. *Notary Law Journal*, *1*(1), 1–30. https://doi.org/10.32801/nolaj.v1i1.1

Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Marzuki, P. M. (2014). *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Mujiburohman, D. A. (2018). Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, *4*(1), 88–101. https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217

Putri, A., & Cucus, A. (2023). Model Transformasi Manajemen Pelayanan Hak Tanggungan dari Manual ke Elektronik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur. *Jurnal Manajemen Visionist*, *12*(2), 178–185. https://jurnal.ubl.ac.id/index.php/jmv/article/view/3597

Salfutra, R. D. (2019). *Hukum Agraria Indonesia*. Thafa Media.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2009). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada.

Sutedi, A. (2008). *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika Jakarta.

Sutedi, A. (2020). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Sinar Grafika.

Waluyadi, & Leliya. (2022). *Cara Praktis Menulis Skripsi dan Tesis Ilmu Hukum*. Deepublish.

Werdhi Wahari, N. P. D. A., & Jayantiari, I. G. A. M. R. (2022). Pengaturan Girik dan Implikasi Kepastian Hukum dalam Pembuktian Hak Atas Tanah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *19*(3), 425–434. https://doi.org/10.54629/jli.v19i3.946

Widiarty, W. S. (2024). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Publika Global Media.

sheets/detail/measles