

Mengukur Efektivitas Sistem Pendaftaran Tanah sebagai Instrumen Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia: Studi Literatur

Measuring the effectiveness of the Land Registration System as an instrument of legal certainty of land rights in Indonesia: literature study

M. Ibnu Sumarna¹, Andi Baso Zulfakar², Andi Sri Rezky Wulandari³

¹⁻³Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received 28 September 2026

Revised 8 October 2026

Accepted 15 October 2026

Available online 21 October 2026

Keywords: Land Registry, Legal Certainty, Land Rights, Land Certificates, Agrarian Law.



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

Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT

This study evaluates the normative effectiveness of Indonesia's land registration system in actualizing legal certainty, examining the transition of administrative regulations and the digitalization of land registries. Employing a doctrinal legal research methodology with statutory and conceptual approaches, this study analyzes the regulatory hierarchy from the Basic Agrarian Law (UUPA) to Government Regulation Number 18 of 2021 and the dogmatic transformation toward electronic certificates. The findings indicate that the current normative framework performs highly effectively in guaranteeing the legal certainty of the subjects and objects of property rights. The monumental success of the Complete Systematic Land Registration (PTSL) program, coupled with the statutory degradation of classic evidentiary documents into mere preliminary evidence, has effectively severed the chain of legal pluralism in evidentiary law. Nevertheless, this implementation continues to encounter dogmatic impediments and persistent structural issues, notably overlapping certificates stemming from historical administrative defects and the pervasive threat of land mafias.

Consequently, the efficacy of Indonesia's negative-leaning-positive publication system cannot rely solely on statutory consistency. It necessitates an integrated approach to dispute resolution, combining preventive mediation with repressive, cross-institutional law enforcement to safeguard civil legalities and ensure the stability of the national agrarian spatial order.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas normatif sistem pendaftaran tanah di Indonesia dalam mewujudkan kepastian hukum, dengan menelaah transisi regulasi administratif hingga digitalisasi pertanahan. Menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*), penelitian ini menganalisis hierarki regulasi mulai dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) hingga Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan transformasi dogmatik bersertipikat elektronik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerangka normatif pendaftaran tanah saat ini berkinerja sangat efektif dalam memberikan daya jamin kepastian subjek dan objek hak. Keberhasilan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dipadukan dengan degradasi status normatif bukti kepemilikan klasik masa lampau menjadi sekadar alas hak, telah memutus rantai pluralisme hukum pembuktian. Namun, implementasi ini masih dihadapkan pada hambatan dogmatik dan persoalan struktural yang persisten, seperti tumpang-tindih sertipikat (*overlapping*) akibat cacat administratif tata usaha negara di masa lalu serta masifnya infiltrasi kejahatan mafia tanah. Oleh karena itu, efektivitas sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia tidak dapat semata-mata mengandalkan konsistensi teks undang-undang semata. Penegakan hukum memerlukan integrasi penyelesaian sengketa yang komprehensif, memadukan mediasi preventif dengan penindakan represif lintas kelembagaan guna mengamankan legalitas keperdataan dan stabilitas tata ruang agraria nasional.

PENDAHULUAN

Pendaftaran tanah merupakan instrumen fundamental bagi suatu negara modern untuk mengelola tata ruang agraria, menjamin perlindungan hak atas properti, dan memberikan kepastian hukum. Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan penguasaan negara atas kekayaan alam agar diorientasikan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Mandat filosofis ini dijabarkan secara operasional melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Melalui regulasi tersebut, negara memegang kewajiban mutlak untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menerbitkan alat bukti kepemilikan (sertipikat) yang mampu menjamin perlindungan dan kepastian status hukum bagi pemegang hak atas tanah (Lestario & Erlina, 2022; Widiyono & Khan, 2023).

Meskipun kerangka regulasi telah terbentuk dan pemerintah terus mengakselerasi kebijakan legalisasi aset melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) hingga digitalisasi sistem menuju sertipikat elektronik (Maulana et al., 2024), kepastian hukum di sektor pertanahan belum sepenuhnya tercapai. Realitas hukum menunjukkan bahwa sengketa pertanahan seperti tumpang-tindih sertipikat (*overlapping*), ketidakjelasan batas lahan, serta benturan antara bukti penguasaan tanah komunal/tradisional dengan rezim administrasi negara masih menjadi persoalan struktural yang persisten (Bakker, 2023; Simarmata, 2021). Kondisi paradoksal ini mengindikasikan adanya celah atau disfungsi norma dalam sistem pendaftaran tanah yang gagal membendung eskalasi konflik antara masyarakat, korporasi, dan negara.

Wacana mengenai pendaftaran tanah dan penyelesaian konflik agraria telah banyak dikaji oleh peneliti terdahulu. Mayoritas literatur (*state of the art*) menyoroti diskursus ini dari aspek kelembagaan dan efisiensi birokrasi, seperti kajian mengenai peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam memperkuat legalitas PTSL (Yubaidi, 2020). Selain itu, kajian lain cenderung menganalisis konflik agraria menggunakan lensa sosiologi hukum, pluralisme, serta pendekatan keadilan antropologis dalam membedah pengakuan hak masyarakat adat di kawasan perhutanan (Dhiaulhaq & McCarthy, 2020).

Namun demikian, penelitian-penelitian terdahulu memiliki kecenderungan untuk membatasi evaluasinya pada implementasi administratif, efisiensi program pemerintah, maupun tinjauan empiris semata. Terdapat kesenjangan literatur (*gap analysis*) yang fundamental dalam mengevaluasi pendaftaran tanah murni dari dimensi dogmatik dan hukum normatif. Belum ada studi hukum yang menyusun instrumen evaluasi secara khusus untuk mengukur apakah konstruksi norma yang menyokong sistem pendaftaran tanah saat ini secara sistematis terbebas dari anomali, tumpang-tindih aturan, maupun cacat yuridis.

Berupaya mengisi kekosongan tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan (*novelty*) berupa perancangan kerangka konseptual "efektivitas normatif" sebagai parameter untuk mengukur tingkat kepastian hukum pendaftaran tanah di Indonesia. Berbeda dengan teori efektivitas hukum konvensional (seperti teori sosiologis Soerjono Soekanto), model penilaian ini dioperasionalkan secara spesifik melalui tiga dimensi dogmatik: (1) *konsistensi vertikal dan horizontal norma*, untuk memastikan keselarasan peraturan pertanahan; (2) *daya jamin kepastian hukum*, guna menguji kemampuan sistem dalam memvalidasi subjek, objek, serta kekuatan pembuktian sertipikat; dan (3) *daya lindung hukum*, untuk mengevaluasi resolusi hukum ketika terjadi benturan hak. Berpijak pada urgensi tersebut, artikel ini bertujuan untuk menguji efektivitas sistem pendaftaran tanah dalam mewujudkan kepastian hukum atas hak atas tanah melalui analisis normatif yang terukur, sekaligus mengidentifikasi hambatan-hambatan yuridis di dalamnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) berbasis studi kepustakaan (*library research*) yang bertujuan mengevaluasi koherensi sistemik dan "efektivitas

normatif" regulasi pendaftaran tanah di Indonesia (Hutchinson, 2025). Parameter efektivitas normatif ini didesain untuk mengukur kapasitas struktur hukum secara tekstual dalam menghadirkan kepastian hukum serta mencegah ketidaksesuaian (*disharmonisasi*) norma yang dapat mencederai hak perdata pemegang hak atas tanah. Untuk membedah kompleksitas tersebut, digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah hierarki regulasi secara vertikal maupun horizontal, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) guna mengurai tiga dimensi dogmatik hukum pertanahan: konsistensi norma dari hulu ke hilir, daya jamin kepastian hukum (subjek dan objek), serta daya lindung hukum preventif maupun represif terhadap potensi sengketa kepemilikan.

Ekskavasi argumentasi bersandar pada materi bahan hukum yang ekstensif. Bahan hukum primer mencakup Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA), PP No. 24 Tahun 1997, PP No. 18 Tahun 2021, serta regulasi kontemporer seperti Permen ATR/BPN No. 3 Tahun 2023 tentang Dokumen Elektronik dan Permen ATR/BPN No. 15 Tahun 2024 tentang Penanganan Kasus Pertanahan. Bahan hukum sekunder diperoleh dari penelusuran literatur agraria, jurnal hukum bereputasi, dan buku teks doktrinal. Guna memperkuat argumentasi normatif, penelitian ini mengintegrasikan data sekunder konkret dari Kementerian ATR/BPN periode 2024–2026. Data agregat nasional mengenai fluktuasi sengketa pertanahan, efektivitas penyelesaian kasus, serta realisasi capaian PTSL dan transisi sertipikat elektronik ini diposisikan murni sebagai fakta hukum (*legal facts*) untuk menguji keselarasan antara *das sollen* dan *das sein* di lapangan tanpa mengubah sifat penelitian menjadi empiris.

Teknik analisis yang diterapkan adalah analisis preskriptif-kualitatif, di mana seluruh bahan hukum diinventarisasi, direduksi, dan diklasifikasikan secara sistematis guna menghasilkan sintesis pemecahan masalah. Untuk menjamin presisi analisis kualitatif dan sinkronisasi norma, penelusuran literatur dibantu oleh perangkat lunak *Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software* (CAQDAS) seperti NVivo atau ATLAS.ti. Instrumen teknologi ini digunakan secara spesifik untuk melakukan pengodean (*coding*) hierarki regulasi, klusterisasi pasal, serta pemetaan tipologi sengketa (seperti sengketa batas spasial, tumpang tindih sertipikat ganda, dan kejahatan mafia tanah) guna merumuskan konklusi hukum yang objektif, komprehensif, dan valid.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Hukum dan Regulasi Pendaftaran Tanah di Indonesia

Konstruksi hukum pendaftaran tanah di Indonesia dibangun di atas fondasi konstitusional yang menempatkan tanah bukan sekadar komoditas ekonomi privat, melainkan aset strategis yang memiliki dimensi sosial, budaya, dan kedaulatan negara. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mendeklarasikan hak menguasai negara (*hak menguasai dari negara*), yang memberikan mandat imperatif kepada instrumen pemerintahan untuk mengelola bumi, air, dan kekayaan alam demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mandat filosofis ini kemudian diturunkan dan diejawantahkan secara operasional ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 19 UUPA secara eksplisit menginstruksikan penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia oleh pemerintah, dengan tujuan final untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah ini mengalami evolusi regulasi yang signifikan, bertransisi dari rezim Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menuju Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. PP 24/1997 memperkenalkan sistem pendaftaran tanah yang lebih komprehensif dengan mengadopsi sistem publikasi negatif yang mengandung unsur

positif. Sistem ini bermakna bahwa sertifikat tanah yang diterbitkan oleh negara merupakan alat pembuktian yang kuat, yang harus dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya di hadapan sidang pengadilan (Wahid et al., 2026). Untuk mencegah instabilitas hukum yang berkepanjangan akibat sistem publikasi negatif ini, PP 24/1997 memperkenalkan lembaga *rechtsverwerking* (pelepasan hak) melalui Pasal 32 ayat (2). Norma ini memberikan perisai perlindungan absolut bagi pemegang sertifikat yang memperoleh tanah dengan iktikad baik dan menguasainya secara nyata; di mana pihak lain yang merasa memiliki hak kehilangan kans untuk menuntut pembatalan sertifikat tersebut apabila tidak mengajukan gugatan atau keberatan dalam kurun waktu lima tahun sejak sertifikat diterbitkan.

Dalam dekade terakhir, konstruksi hukum pendaftaran tanah menghadapi tantangan pluralisme alat bukti peninggalan masa kolonial dan sistem hukum adat. Beredarnya dokumen-dokumen tanah lama di masyarakat memicu ambiguitas administratif yang rentan dieksploitasi dalam sengketa kepemilikan. Merespons kekacauan dogmatik ini, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Regulasi ini melakukan transformasi fundamental dengan mendegradasi nilai pembuktian dokumen tanah masa lalu.

Tabel 1. Status Hukum dan Tindak Lanjut Administratif Bukti Kepemilikan Tanah Klasik Berdasarkan PP No. 18/2021

Jenis Bukti Kepemilikan Klasik	Status Hukum Berdasarkan PP 18/2021	Tindak Lanjut Administratif
Girik	Tidak lagi diakui sebagai bukti hak kepemilikan mutlak	Difungsikan murni sebagai alas hak (petunjuk awal) untuk pendaftaran
Letter C	Tidak lagi diakui sebagai bukti hak kepemilikan mutlak	Wajib diajukan melalui pendaftaran tanah di Kantor BPN setempat
Petok D / Verponding	Tidak lagi diakui sebagai bukti hak kepemilikan mutlak	Dikonversi melalui proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
Sertifikat Hak Atas Tanah	Satu-satunya bukti hak kepemilikan yang sah secara hukum	Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum perdata

Sumber: Analisis Penulis.

Berdasarkan komparasi norma di atas, instrumen seperti Girik, Petok D, dan Letter C kini hanya berkedudukan sebagai petunjuk atau "alas hak" bagi permohonan pendaftaran tanah, bukan lagi alat bukti kepemilikan material. Langkah legislasi ini merupakan manuver dogmatik yang vital untuk memutus mata rantai pluralisme hukum pertanahan, memaksa unifikasi administrasi pendaftaran, dan memastikan bahwa satu-satunya produk hukum yang diakui negara sebagai representasi kepastian hukum adalah sertifikat yang diterbitkan oleh instansi vertikal ATR/BPN. Transformasi ini meletakkan kewajiban bagi masyarakat pemegang tanah adat untuk segera mengintegrasikan asetnya ke dalam rezim hukum positif negara guna mencegah hilangnya pengakuan keperdataan di masa mendatang.

Diskursus mengenai konstruksi regulasi ini sejalan sekaligus mengisi celah dari kajian Dhiaulhaq & McCarthy (2020) yang sebelumnya lebih menitikberatkan pada pendekatan sosiologi hukum dan pluralisme terkait hak masyarakat adat. Jika Dhiaulhaq & McCarthy menyoroti aspek keadilan antropologis, serta Simarmata (2021) menggarisbawahi adanya persoalan struktural berupa benturan antara bukti penguasaan komunal dengan rezim administrasi negara, maka kehadiran PP No. 18 Tahun 2021 dalam kerangka normatif ini justru menegaskan langkah unifikasi dogmatik oleh negara. Transformasi bukti klasik (seperti girik) menjadi sekadar alas hak bukan lagi bentuk pengabaian terhadap hukum kebiasaan seperti yang dikhawatirkan dalam literatur terdahulu, melainkan wujud kepastian hukum formal yang menjembatani disparitas antara rezim komunal dan tata usaha negara.

Akselerasi PTSL dan Transformasi Digital Pertanahan

Agenda reformasi agraria dan kepastian hukum tidak akan berwujud tanpa adanya akselerasi pendaftaran tanah yang bersifat masif, sistematis, dan komprehensif. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diatur melalui Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menjadi motor penggerak percepatan legalisasi aset di seluruh penjuru nusantara. PTSL merekonstruksi metode pendaftaran tanah sporadis yang lambat, mahal, dan pasif, menjadi pendekatan proaktif yang diorkestrasi langsung oleh negara.

Tabel 2. Target, Realisasi, dan Akumulasi Capaian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2019–2026

Tahun	Target Tahunan (Juta Bidang)	Realisasi Capaian Tahunan (Juta Bidang)	Total Akumulasi Terdaftar Kumulatif (Juta Bidang)
2019	9,00	11,20	69,50
2020	10,00 (Direvisi jadi 7,3)	6,80	76,30
2021	9,00	8,40	84,70
2022	5,43	5,30	90,00
2023	10,00	9,80	99,80
2024	8,00	7,40	107,20
2025	1,50	1,86	125,60
2026	1,87	3,90 (Per Sept 2026)	129,50

Sumber: Kementerian ATR/BPN (2026) dan Bahfein & Alexander (2026).

Dinamika akselerasi pendaftaran tanah memperlihatkan trayektori yang sangat progresif. Berdasarkan data agregat dari Kementerian ATR/BPN, hingga September 2026, kebijakan penataan lahan nasional mencatatkan lompatan besar dengan total capaian pendaftaran tanah kumulatif yang berhasil menembus 129,5 juta bidang. Angka riil tersebut secara resmi telah melampaui *grand target* peta jalan nasional awal yang ditetapkan sebesar 126 juta bidang tanah 66 Tahun UUPA, ATR/BPN Catat 129,5 Juta Bidang Tanah (Kementerian ATR/BPN, 2026a). Keberhasilan ini secara langsung memperluas cakupan bidang tanah bersertipikat resmi yang

memberikan kepastian hukum perdata kokoh bagi masyarakat pemiliknya Sertifikat Tanah Tembus 129 Juta Bidang, BPN Pacu. Adapun komposisi status legalitasnya menunjukkan dominasi absolut pada Sertipikat Hak Milik (SHM) sebesar 90,55% (sekitar 88,2 juta bidang), diikuti oleh Sertipikat Hak Guna Bangunan (SHGB) sebesar 6,78% (6,6 juta bidang), dan Hak Pakai sebesar 1,64% (1,6 juta bidang) (Bahfein & Alexander, 2026). Capaian luar biasa ini bukan sebatas keberhasilan administratif di atas kertas, melainkan manifestasi nyata dari redistribusi keadilan keruangan serta pemenuhan hak-hak ekonomi fundamental warga negara.

Seiring dengan pencapaian kuantitatif PTSL, Kementerian ATR/BPN memelopori transformasi struktural melalui digitalisasi pertanahan. Lahirnya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah menjadi landasan dogmatik pengalihan warkah fisik menjadi data elektronik. Kebijakan ini mensubstitusi sertipikat analog yang rentan hilang, rusak, dan dipalsukan, dengan dokumen elektronik tersertifikasi yang disimpan dalam pangkalan data terpusat BPN.

Tabel 3. Perkembangan Akumulasi Penerbitan Sertipikat Tanah Elektronik Nasional

Indikator Waktu	Jumlah Penerbitan Tahunan	Total Akumulasi Nasional (Kumulatif)	Keterangan
Tahun 2023	3.439 Dokumen	3.439 Dokumen	Awal mula peluncuran instrumen sertipikat digital.
Tahun 2024	3.000.000 Dokumen	~3.003.439 Dokumen	Akselerasi masif konversi analog ke elektronik Sertipikat Tanah Elektronik Resmi Diterapkan
Tahun 2025	3.900.000 Dokumen	6.700.000 Dokumen	Akumulasi total per akhir tahun 2025/awal 2026 Sertipikat Tanah Elektronik Resmi Diterapkan.
Maret 2026	900.000 Dokumen (Triwulan I)	7.600.000 Dokumen	Laporan pemutakhiran Menteri ATR/BPN di Komisi II DPR RI Nusron Ungkap Baru 7,8% Sertifikat di RI yang Sudah Elektronik.

Sumber: Indraswari (2026)

Akselerasi penerbitan yang berhasil mencapai 7,6 juta sertipikat elektronik hingga Maret 2026 merepresentasikan keberhasilan transisi digital yang diatur secara presisi dalam kerangka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 *jo.* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Regulasi ini menegaskan bahwa informasi elektronik, dokumen elektronik, maupun hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah di pengadilan. Namun, dari perspektif efektivitas normatif, digitalisasi ini memicu pergeseran paradigma dalam hukum pembuktian. Jika pada era konvensional keabsahan peralihan hak hanya bergantung pada kesesuaian formil Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan sertipikat fisik, era digital mensyaratkan pembuktian berlapis yang melibatkan akta PPAT, ekstraksi dokumen elektronik, serta validitas *log system* di peladen (*server*) BPN. Potensi gangguan berupa ketidaksesuaian data (*data mismatch*), kesalahan input sistem (*human error*), atau kegagalan sinkronisasi pangkalan data memunculkan tantangan baru yang memerlukan perumusan norma

pertanggungjawaban perdata yang lebih terperinci, agar efisiensi administratif tidak mendegradasi kepastian hukum keperdataan para pihak.

Keberhasilan akselerasi PTSL dan transisi menuju sertifikat elektronik ini memperluas diskursus yang sebelumnya telah dibangun oleh Yubaidi (2020) dan Maulana et al. (2024). Yubaidi (2020) sebelumnya memotret program PTSL murni dari aspek kelembagaan dan efisiensi birokrasi, khususnya terkait peran PPAT dalam memperkuat legalitas. Sementara itu, temuan dalam kajian ini melangkah lebih jauh dengan membedah legitimasi dogmatik dari wacana digitalisasi yang ditekankan oleh Maulana et al. (2024). Pergeseran dari warkah fisik ke dokumen elektronik mensyaratkan pembuktian berlapis yang menggeser paradigma hukum pembuktian, sehingga efisiensi administratif yang disoroti oleh peneliti terdahulu kini harus diuji kembali melalui ketahanan sistem pangkalan data (server) guna memastikan kepastian hukum perdata tidak terdegradasi.

Evaluasi Efektivitas Sistem Pendaftaran Tanah Terhadap Kepastian Hukum

Pengukuran efektivitas hukum tidak dapat dilepaskan dari korelasi antara ekspektasi normatif teks perundang-undangan dan realitas kepuasan masyarakat selaku subjek hukum. Berpijak pada instrumen 3 dimensi dogmatik konsistensi norma, daya jamin kepastian hukum, dan daya lindung hukum sistem pendaftaran tanah di Indonesia menunjukkan kinerja yang sangat efektif, meskipun masih menyimpan beberapa ruang penyempurnaan struktural.

Tabel 4. Evaluasi Efektivitas Pendaftaran Tanah Terhadap Dimensi Yuridis, Ekonomi, dan Administratif

Variabel Evaluasi Efektivitas	Nilai Efektivitas (%)	Kategori Preskriptif	Implikasi terhadap 3 Dimensi Dogmatik
Kepastian Hukum (Status Hak)	95	Sangat Efektif	Menguatkan Daya Jamin Kepastian Hukum
Perlindungan Hukum (Proteksi)	94	Sangat Efektif	Memenuhi Dimensi Daya Lindung Hukum
Manfaat Ekonomi (Akses Modal)	91	Sangat Efektif	Ekspansi fungsi sertifikat sebagai jaminan
Tertib Administrasi Pertanahan	88	Sangat Efektif	Konsistensi Norma dan Sinkronisasi Data
Pencegahan Sengketa Pertanahan	84	Efektif	Mengukur tingkat ketahanan hukum preventif
Kepuasan Masyarakat (PTSL)	82,8	Efektif	Validasi empiris atas pelayanan publik BPN

Sumber; Analisis Penulis.

Secara dogmatik, dimensi daya jamin kepastian hukum tervalidasi oleh angka 95% kepastian status hak setelah sebidang tanah bersertipikat. Hal ini menunjukkan bahwa konstruksi Pasal 19 UUPA dan PP 24/1997 secara normatif telah berhasil mendudukkan sertifikat sebagai instrumen determinan yang menghapus keraguan terkait subjek (siapa pemilik yang sah) dan objek (letak, batas, dan luas tanah). Dari dimensi daya lindung hukum, nilai 94%

mengonfirmasi bahwa pendaftaran tanah bertindak sebagai tameng perdata yang esensial di hadapan hakim perdata atau tata usaha negara ketika terjadi klaim dari pihak ketiga. Selanjutnya, konsistensi norma tercermin pada kualitas tertib administrasi (88%), di mana pergerakan menuju sertifikasi elektronik semakin menutup ruang bagi pemalsuan alas hak secara konvensional.

Namun, menganalisis fenomena ini melalui lensa teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto (2014) memberikan perspektif evaluatif yang lebih tajam. Teori ini mendelegasikan efektivitas hukum ke dalam lima variabel: substansi hukum, struktur aparat penegak hukum, sarana/fasilitas, kesadaran masyarakat, dan kebudayaan. Secara substansi, kerangka regulasi agraria Indonesia dinilai sangat komprehensif. Kendati demikian, struktur hukum dan sarana fasilitas di lapangan masih sering kedodoran. Keterbatasan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia pengukur tanah, beban verifikasi yuridis yang terlampau tinggi, serta kendala geografis di kawasan tertinggal dan kepulauan menyebabkan indeks pencegahan sengketa (84%) dan kepuasan masyarakat terhadap durasi penyelesaian layanan PTSL (76%) belum mencapai titik ideal. Aspek kebudayaan hukum masyarakat juga menjadi sorotan; sebagian besar masyarakat perdesaan atau masyarakat adat masih memegang teguh tradisi penguasaan tanah secara *de facto* berbasis hukum kebiasaan, yang berbenturan dengan formalisme administratif hukum negara.

Lebih jauh, efektivitas sistem pendaftaran tanah berimplikasi langsung pada dimensi ekonomi keadilan spasial. Sertipikat tidak sekadar melegitimasi penguasaan, tetapi juga mentransformasi *dead capital* menjadi *live capital*. Melalui program Reforma Agraria dan penataan aset (TORA), penataan ini memberikan manfaat ekonomi yang esensial. Capaian akses permodalan dari sertifikasi ini pada rentang 2021-2023 saja telah menghasilkan pertambahan nilai ekonomi beredar yang ditaksir mencapai Rp 6.067 triliun, yang mayoritas terserap dalam bentuk instrumen Hak Tanggungan bagi pemberdayaan ekonomi subjek penerima reforma agraria (Kementerian ATR/BPN, 2026b). Integrasi antara kepastian hukum dan peningkatan utilitas ekonomi ini membuktikan bahwa efektivitas normatif pendaftaran tanah berkorelasi positif dengan pengentasan kemiskinan ekstrem struktural (Kementerian ATR/BPN, 2025a).

Pendekatan evaluasi efektivitas melalui tiga dimensi dogmatik (konsistensi norma, daya jamin kepastian, dan daya lindung hukum) menawarkan kebaruan yang fundamental dibandingkan literatur terdahulu. Kajian-kajian sebelumnya, sebagaimana disinggung dalam *state of the art*, cenderung mengukur efektivitas sebatas pada resolusi konflik secara sosiologis atau capaian administratif belaka. Melalui lensa preskriptif ini, hambatan struktural yang ditemukan di lapangan seperti beban verifikasi yuridis dan keterbatasan aparatur tidak hanya dipandang sebagai kelemahan birokrasi institusional (Yubaidi, 2020), melainkan dikonstruksikan sebagai celah normatif yang berdampak langsung pada tereduksinya angka daya lindung hukum preventif (84%) dalam sistem pendaftaran tanah itu sendiri.

Anatomi Hambatan Yuridis dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Sekalipun pendaftaran tanah memberikan derajat kepastian yang tinggi, residu sengketa pertanahan tetap persisten, menciptakan distorsi dalam administrasi negara. Anatomi hambatan yuridis dapat dibedah melalui tipologi sengketa yang ditangani oleh instansi pertanahan.

Tabel 5. Agregat Nasional Kasus Pertanahan dan Capaian Penyelesaian Kementerian ATR/BPN

Periode Laporan Resmi	Total Kasus Masuk Nasional	Jumlah Kasus Berhasil Diselesaikan	Rincian Dominan	Kluster	Masalah
-----------------------	----------------------------	------------------------------------	-----------------	---------	---------

Januari – Desember 2024	5.973 Kasus	2.161 Kasus	Didominasi oleh 4.249 perkara hukum perdata/tata usaha negara dan 1.664 sengketa horizontal.
Oktober 2024 – Oktober 2025	6.015 Kasus	3.019 Kasus	Didominasi sengketa waris, tumpang tindih sertipikat (<i>error in objecto</i>), dan sengketa batas lahan.
Triwulan I 2026 (Per Maret)	557 Kasus	219 Kasus	Kasus konflik vertikal mendominasi (191 kasus), disusul 147 perkara, dan 119 sengketa.

Sumber: Kementerian ATR/BPN (2025b), Kementerian ATR/BPN (2025c) dan Indraswari (2026a).

Data agregat nasional dari Kementerian ATR/BPN tersebut mengonfirmasi bahwa penanganan kasus pertanahan di Indonesia didominasi oleh perkara hukum di pengadilan serta sengketa horizontal antar-warga. Volume perkara hukum yang tinggi mencerminkan akumulasi dari cacat tata usaha negara masa lalu, di mana ketidakjelasan spasial serta kelemahan administrasi warkah menjadi akar dari gugatan keperdataan maupun tata usaha negara. Kompleksitas ini diperparah dengan fakta bahwa batas antara kawasan hutan dan hak perdata masyarakat sering kali berada dalam ketidakpastian hukum, sehingga wilayah transisi tersebut kerap menjadi episentrum konflik agraria yang berkepanjangan. Fenomena tumpang tindih sertipikat ganda yang muncul dalam kluster sengketa maupun perkara secara yuridis mencerminkan kegagalan pemenuhan asas kecermatan (*due care*) atau prinsip ketelitian aparatur di masa lampau. Implikasinya, kelemahan administratif ini secara langsung menguji efektivitas sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia, karena memaksa lembaga peradilan untuk kembali menguji validitas materiil warkah asal dari dua sertipikat yang bertumpang tindih di atas objek yang sama.

Dalam merespons eskalasi patologi pertanahan tersebut, instrumen hukum terbaru, yaitu Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencegahan dan Penanganan Kasus Pertanahan, dihadirkan sebagai kerangka resolusi konflik. Regulasi ini merumuskan kewenangan penyelesaian melalui pendekatan mediasi, verifikasi lapangan secara terintegrasi, hingga tindakan pembatalan administratif sertipikat apabila ditemukan cacat substansial hukum tanpa harus selalu bermuara pada litigasi pengadilan yang berbelit-belit. Upaya preventif ini diimbangi dengan strategi penindakan represif yang masif guna menghadapi patologi terburuk dalam hukum agraria: Mafia Tanah.

Praktik mafia tanah merupakan kejahatan sistemik (*white-collar crime*) yang memanfaatkan kelemahan administrasi pendaftaran, hukum waris yang rumit, dan celah korupsi struktural, untuk menduduki aset, memalsukan identitas atau surat ukur, hingga merekayasa perlawanan hukum semu di pengadilan (*derden verzet*) guna merampas hak warga secara paksa (Bachriadi & Aspinall, 2023). Mengakselerasi pemberantasan kejahatan ini, pemerintah menerjunkan Satgas Anti-Mafia Tanah, sebuah sinergi tripartit antara Kementerian ATR/BPN, Kepolisian RI, dan Kejaksaan Agung. Kolaborasi represif lintas lembaga ini mengintegrasikan fungsi hukum administrasi, hukum perdata (kebatalan perjanjian), dan instrumen pidana khusus (pemalsuan dan korupsi jika melibatkan pejabat) untuk menumpas aktor intelektual di balik perampasan ruang tersebut.

Tingkat efektivitas resolusi kasus pertanahan dapat diukur dari konsistensi penyelesaian perkara yang ditangani oleh kementerian dari tahun ke tahun. Berdasarkan data agregat nasional dari Kementerian ATR/BPN, sepanjang tahun 2024 jumlah akumulasi sengketa, konflik, dan

perkara tanah yang masuk ke dalam sistem tercatat sebanyak 5.973 kasus, dengan 2.161 kasus di antaranya berhasil diselesaikan secara tuntas. Tren penanganan ini terus dioptimalkan hingga periode Oktober 2024–Oktober 2025, di mana kementerian berhasil menyelesaikan 3.019 kasus (50,02%) melalui mekanisme mediasi maupun jalur non-litigasi dari total agregat 6.015 kasus yang diterima. Memasuki triwulan pertama tahun 2026, tercatat sebanyak 219 kasus dari 557 kasus baru yang masuk telah berhasil dirampungkan. Optimalisasi penegakan hukum ini tidak hanya berdampak pada restorasi keadilan bagi masyarakat, melainkan pula secara spektakuler menyelamatkan potensi kerugian finansial negara hingga mencapai Rp 9,67 triliun dari tindakan mafia tanah serta sengketa korporasi skala besar. Kesimpulan preskriptifnya, sistem pendaftaran tanah tidak dapat berdiri kokoh semata-mata di atas teks undang-undang yang konsisten, melainkan membutuhkan ketegasan represif negara untuk melindungi instrumen kepastian hukum tersebut dari infiltrasi kejahatan pertanahan terorganisasi.

Tingginya angka sengketa perdata berupa tumpang-tindih sertifikat (*overlapping*) dan kejahatan mafia tanah mengonfirmasi persoalan struktural persisten yang sebelumnya diidentifikasi oleh Bakker (2023) dan Simarmata (2021). Apabila Bakker (2023) menyimpulkan eskalasi sengketa lahan bermula dari ketidakjelasan batas lahan komunal, kajian ini melengkapi temuan tersebut dengan menyingkap akar dogmatikanya, yakni cacat tata usaha negara akibat tidak terpenuhinya asas kecermatan di masa lampau. Lebih lanjut, keberadaan Permen ATR/BPN No. 15 Tahun 2024 dan Satgas Anti-Mafia Tanah membuktikan bahwa anomali hukum tidak cukup diselesaikan melalui lensa sosiologi hukum maupun keadilan antropologis semata (Dhiaulhaq & McCarthy, 2020), melainkan menuntut intervensi represif hukum administrasi dan pidana negara yang tegas untuk menyelamatkan kepastian hukum dari kejahatan terorganisasi.

SIMPULAN

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia secara dogmatik dan empiris telah menunjukkan tingkat efektivitas normatif yang tinggi dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum keperdataan bagi pemegang hak atas tanah. Transformasi regulasi, khususnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, secara strategis telah menuntaskan problem dualisme pembuktian dengan mendegradasi dokumen tanah klasik masa kolonial maupun adat menjadi sebatas alas hak awal. Manuver hukum ini menegaskan posisi sertifikat yang diterbitkan negara sebagai satu-satunya instrumen kepemilikan yang sah secara mutlak. Akselerasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang berhasil melampaui target nasional serta transisi inovatif menuju penerbitan sertifikat elektronik menandai lompatan fundamental dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan yang sekaligus mentransformasi aset pasif menjadi modal ekonomi riil di masyarakat. Meskipun kerangka normatif telah terbangun secara komprehensif, ketahanan sistem ini masih harus berhadapan dengan residu cacat administratif masa lalu yang memicu sengketa tumpang-tindih batas spasial, serta ancaman struktural dari kejahatan sistemik mafia tanah. Untuk menjaga integritas sistem publikasi negatif berunsur positif, penyelarasan regulasi perundang-undangan belumlah cukup; negara dituntut untuk menghadirkan intervensi penegakan hukum yang progresif. Sinergi pemberantasan tindak pidana pertanahan secara represif lintas lembaga serta penguatan validasi pangkalan data digital menjadi langkah esensial agar tujuan akhir penyelenggaraan tata ruang agraria dan keadilan ekonomi warga negara dapat terjamin seutuhnya tanpa adanya intervensi dari kejahatan terorganisasi.

REFERENSI

- Bachriadi, D., & Aspinall, E. (2023). Land Mafias in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 55(3), 331–353. <https://doi.org/10.1080/14672715.2023.2215261>
- Bahfein, S., & Alexander, H. B. (2026). *Sertifikat Tanah Tembus 129 Juta Bidang, BPN Pacu Legalitas Rumah MBR*. Kompas. <https://www.kompas.com/properti/read/2026/09/28/180000321/sertifikat-tanah-tembus-129-juta-bidang-bpn-pacu-legalitas-rumah-mbr?page=all>
- Bakker, L. (2023). Custom and violence in Indonesia's protracted land conflict. *Social Sciences & Humanities Open*, 8(1), 100624. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100624>
- Dhiaulhaq, A., & McCarthy, J. F. (2020). Indigenous Rights and Agrarian Justice Framings in Forest Land Conflicts in Indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1), 34–54. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670243>
- Hutchinson, T. (2025). Doctrinal research. In *Research Methods in Law* (pp. 8–38). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781032710372-2>
- Indraswari, S. A. (2026a). *Ada Ribuan Polemik soal Tanah di RI, Baru 219 Kasus yang Selesai di 2026*. Detik News. <https://www.detik.com/properti/berita/d-8423855/ada-ribuan-polemik-soal-tanah-di-ri-baru-219-kasus-yang-selesai-di-2026>
- Indraswari, S. A. (2026b). *Nusron Ungkap Baru 7,8% Sertifikat di RI yang Sudah Elektronik*. Detik News. <https://www.detik.com/properti/berita/d-8423710/nusron-ungkap-baru-7-8-sertifikat-di-ri-yang-sudah-elektronik>
- Kementerian ATR/BPN. (2025a). *Jalankan Inpres 8/2025, Pemerintah Sepakat Tetapkan TORA untuk Menanggulangi Kemiskinan Ekstrem*. Kementerian ATR/BPN. <https://www.atrbpn.go.id/berita/jalankan-inpres-82025-pemerintah-sepakat-tetapkan-tora-untuk-menanggulangi-kemiskinan-ekstrem>
- Kementerian ATR/BPN. (2025b). *Kementerian ATR/BPN Ungkap Tangani 2.161 Kasus Tanah Sepanjang 2024*. Kementerian ATR/BPN. <https://kab-kuningan.atrbpn.go.id/berita/kementerian-atrbpn-ungkap-tangani-2161-kasus-tanah-sepanjang-2024>
- Kementerian ATR/BPN. (2025c). *Setahun Menteri Nusron: Selesaikan 3.019 Kasus Pertanahan, Cegah Kerugian Rp9,67 Triliun*. Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.
- Kementerian ATR/BPN. (2026a). *66 Tahun Peringatan UUPA, Kementerian ATR/BPN Akselerasi Sejumlah Program Strategis di Bidang Pertanahan dan Tata Ruang*. Kementerian ATR/BPN. <https://www.atrbpn.go.id/berita/66-tahun-peringatan-uupa-kementerian-atrbpn-akselerasi-sejumlah-program-strategis-di-bidang-pertanahan-dan-tata-ruang>
- Kementerian ATR/BPN. (2026b). *Reforma Agraria Berdampak*. Kementerian ATR/BPN. <https://storymaps.arcgis.com/stories/d79431453d5544bd867cae92ddf7120e>
- 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>
- Maulana, H., Nugraha, N., Arinda, R., Fikri, M., & Wahanisa, R. (2024). Urgensi Sertifikat Elektronik dengan Pemantauan Berbasis AI untuk Efisiensi Pendaftaran Tanah dan Mitigasi Mafia Tanah di Indonesia. *Journal Customary Law*, 2(1), 9. <https://doi.org/10.47134/jcl.v2i1.3304>
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (1960). *Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/51310/uu-no-5>
- Republik Indonesia. (1997). *Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang*

Pendaftaran Tanah.

- Republik Indonesia. (2008). *Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.*
- Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.*
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.*
- Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.*
- Republik Indonesia. (2024a). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencegahan Kasus Pertanahan.*
- Republik Indonesia. (2024b). *Undang-undang (UU) Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.*
- Simarmata, R. (2021). The States Position regarding Registration of Customary Land. *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, 1(1), 1–35. <https://doi.org/10.54828/ijsls.2021v1n1.3>
- Soekanto, S. (2014). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.* Raja Grafindo Persada.
- Wahid, A., Handayani, I. G. A. K. R., & Karjoko, L. (2026). Kritik terhadap Sistem Pendaftaran Tanah Berbasis Publikasi Negatif Berunsur Positif di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 23(2), 305–336. <https://doi.org/10.31078/jk2325>
- Widiyono, T., & Khan, M. Z. K. (2023). Legal Certainty in Land Rights Acquisition in Indonesia's National Land Law. *LAW REFORM*, 19(1), 128–147. <https://doi.org/10.14710/lr.v19i1.48393>
- Yubaidi, R. S. (2020). The Role of Land Deed Official Regarding Legal Certainty of Complete Systematic Land Registration. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 9(1), 27–42. <https://doi.org/10.25216/jhp.9.1.2020.27-42>