

REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN HUKUM TANAH ADAT DALAM RUU ADMINISTRASI
PERTANAHAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 64/PUU-XXIV/2026:
ANTARA KEPASTIAN SERTIFIKAT DAN Keadilan SUBSTANTIF

Wilma Silalahi¹, Adelia Nelma Mutiara ²

Email: wilmasilalahi@fh.untar.ac.id, adelia.205240035@stu.untar.ac.id

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

Abstract

Land registration is an essential instrument for ensuring legal certainty; however, an excessive emphasis on the formality of land certificates may create legal problems when registered titles conflict with customary land rights and pre-existing rights that arose before registration. This issue gained a new constitutional dimension following Constitutional Court Decision No. 64/PUU-XXIV/2026 and has become increasingly relevant to the development of the Land Administration Bill. This study examines the constitutional construction of protection for customary and pre-existing land rights following the Decision, identifies protection gaps within the existing land administration regime, and formulates a legal reconstruction capable of balancing administrative certainty with substantive justice. This research employs a normative legal method using statutory, case, conceptual, and limited comparative approaches. The findings demonstrate that Constitutional Court Decision No. 64/PUU-XXIV/2026 does not establish land certificates as absolute evidence and confirms that non-registration does not automatically extinguish legally acquired rights. Nevertheless, the existing framework continues to exhibit a recognition and verification gap, evidentiary gap, preventive gap, and remedial and accountability gap. This study proposes the Multi-Layer Protection of Customary Land Rights (MLP-CLR) model consisting of eight protective layers: rights classification, historical rights verification, participatory cadastral mapping, public notification and objection, conflict flagging, independent administrative review, adjudicative resolution, and restoration or compensation. The model shifts land administration from certificate-based certainty toward verified-rights-based certainty and is proposed as a normative foundation for the reconstruction of Indonesia's Land Administration Bill.

Article History

Received: September 2026

Reviewed: September 2026

Published: September 2026

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

¹ Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

² Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Keywords: *customary land rights; land administration; land registration; legal certainty; MLP-CLR.*

Abstrak

Pendaftaran tanah merupakan instrumen penting untuk menjamin kepastian hukum, tetapi orientasi yang terlalu menekankan formalitas sertifikat dapat menimbulkan persoalan ketika berhadapan dengan hak masyarakat hukum adat dan hak lama yang telah eksis sebelum proses registrasi. Persoalan tersebut memperoleh dimensi konstitusional baru melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIV/2026 dan menjadi relevan dengan perkembangan pembentukan RUU Administrasi Pertanahan. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi konstitusional perlindungan hak atas tanah adat dan hak lama pasca putusan tersebut, mengidentifikasi kesenjangan perlindungan dalam rezim administrasi pertanahan, serta merumuskan model rekonstruksi hukum yang mampu menyeimbangkan kepastian administratif dan keadilan substantif. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, konseptual, dan perbandingan secara terbatas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 tidak menempatkan sertifikat sebagai bukti absolut dan menegaskan bahwa ketidakdaftaran tanah tidak dengan sendirinya menghapus hak yang diperoleh secara sah. Namun, hukum positif masih memperlihatkan *recognition and verification gap*, *evidentiary gap*, *preventive gap*, serta *remedial and accountability gap*. Penelitian ini menawarkan *Multi-Layer Protection of Customary Land Rights* (MLP-CLR) melalui delapan lapisan perlindungan, yaitu klasifikasi hak, verifikasi historis, pemetaan partisipatif, publikasi dan keberatan, *conflict flagging*, review administratif independen, penyelesaian adjudikatif, serta restorasi atau kompensasi. Model tersebut menggeser orientasi administrasi pertanahan dari *certificate-based certainty* menuju *verified-rights-based certainty* dan direkomendasikan sebagai salah satu basis rekonstruksi RUU Administrasi Pertanahan.

Kata kunci: hak ulayat; administrasi pertanahan; pendaftaran tanah; kepastian hukum; MLP-CLR.

PENDAHULUAN

Pendahuluan: Persoalan pertanahan di Indonesia tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan administrasi pencatatan hak, sebab konflik agraria kontemporer memperlihatkan perjumpaan yang semakin kompleks antara bukti formal negara, riwayat

penguasaan tanah, hak masyarakat hukum adat, serta kepentingan pembangunan dan ekonomi. Pada satu sisi, pendaftaran tanah diperlukan untuk membangun kepastian mengenai subjek, objek, dan hubungan hukum atas tanah. Pada sisi lain, tidak seluruh hak yang secara sosial, historis, dan yuridis hidup dalam masyarakat lahir melalui mekanisme administrasi negara. Hidayat, Hospes, dan Termeer (2026) menunjukkan bahwa perjuangan masyarakat adat memperoleh pengakuan hak atas tanah di Indonesia masih menghasilkan capaian yang tidak merata, sekalipun ruang politik dan hukum untuk pengakuan telah berkembang setelah Reformasi. Realisasi pengakuan tersebut tetap dipengaruhi konfigurasi kepentingan elite, hubungan masyarakat dengan institusi negara, kapasitas kelembagaan lokal, serta kompleksitas prosedur pengakuan. Pada ranah yang lebih luas, Bachriadi dan Aspinall (2023) juga menunjukkan bahwa persoalan pertanahan Indonesia dapat terkait dengan relasi kekuasaan dan manipulasi proses kelembagaan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan agraria tidak cukup dijawab dengan memperbanyak produk administrasi berupa sertifikat, melainkan menuntut sistem administrasi yang mampu memastikan bahwa pengakuan formal negara dibangun di atas kebenaran hak secara material. (Hidayat et al., 2026; Bachriadi & Aspinall, 2023).

Secara konstitusional, perlindungan hak atas tanah memiliki hubungan dengan beberapa jaminan fundamental dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18B ayat (2) mengamanatkan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, Pasal 28D ayat (1) menjamin kepastian hukum yang adil, Pasal 28H ayat (4) menjamin hak milik pribadi, sedangkan Pasal 33 ayat (3) meletakkan bumi, air, dan kekayaan alam dalam kerangka penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Prinsip tersebut kemudian memperoleh konstruksi agraria nasional melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang secara simultan membangun kesatuan hukum tanah nasional sekaligus memberikan tempat bagi hukum adat dan hak ulayat. Dualitas tujuan tersebut ternyata tidak selalu berlangsung harmonis. Simarmata (2021) menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah adat memperlihatkan ketegangan antara orientasi unifikasi hukum tanah nasional dengan penghormatan terhadap keragaman hukum dan sifat komunalistik hak ulayat. Sementara Nurdin (2022) menunjukkan bahwa inkonsistensi antara hukum nasional, hukum daerah, dan hukum adat dapat menimbulkan ambiguitas dalam perlindungan serta sertifikasi tanah komunal. Dengan demikian, pendaftaran tanah merupakan arena hukum tempat prinsip kepastian, pluralisme hukum, dan pengakuan hak adat bertemu sekaligus berpotensi saling menegasikan apabila desain administrasinya tidak sensitif terhadap asal-usul hak. (Simarmata, 2021; Nurdin, 2022).

Persoalan tersebut semakin kompleks karena sistem pendaftaran tanah Indonesia tidak menempatkan sertifikat sebagai bukti yang bersifat mutlak. UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 membentuk struktur pendaftaran tanah yang diarahkan pada kepastian hukum, tetapi tetap membuka ruang pembuktian terhadap kebenaran data fisik, data yuridis, riwayat hak, serta keabsahan proses penerbitan sertifikat. Wahid, Handayani, dan Karjoko (2026) mengkritik sistem publikasi negatif berunsur positif karena sertifikat

merupakan alat bukti yang kuat tetapi masih dapat dipersoalkan dan dibatalkan melalui mekanisme hukum. Wiryawan, Budiarta, dan Sujana (2025) juga menunjukkan bahwa penerapan doktrin *rechtsverwerking* belum secara otomatis menghasilkan kepastian hukum yang paripurna dalam pendaftaran tanah. Kurniati dan Mordekhai (2021), bahkan, menghubungkan kelemahan tersebut dengan kebutuhan menggali nilai historis pertanahan dan proses musyawarah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum sekaligus keadilan masyarakat. Oleh sebab itu, persoalan utama pendaftaran tanah tidak cukup diletakkan pada bagaimana menjadikan sertifikat semakin final, tetapi juga bagaimana memastikan bahwa sertifikat lahir dari proses identifikasi dan verifikasi yang mampu menemukan pemegang hak yang secara material berhak atas bidang tanah tersebut. (Wahid et al., 2026; Wiryawan et al., 2025; Kurniati & Mordekhai, 2021).

Kerentanan tersebut menjadi lebih serius pada tanah yang terkait dengan masyarakat hukum adat karena negara berhadapan dengan keragaman subjek, pola penguasaan, batas wilayah, bukti historis, dan otoritas adat. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat telah menyediakan perangkat hukum khusus bagi administrasi dan pendaftaran tanah hak ulayat. Namun, formalisasi administratif tersebut tidak dengan sendirinya menyelesaikan persoalan tenurial. Utama dan Sari menunjukkan bahwa pendaftaran hampir seratus ribu bidang tanah desa adat di Bali tetap menyisakan masalah karena keragaman subjek pemegang hak, penguasaan turunan, konsultasi bermakna, dan relasi tenurial dapat terabaikan dalam proses sertifikasi. Puri, Dewi, dan Kartika (2024) juga memperlihatkan bahwa transformasi administrasi tanah ulayat membutuhkan kolaborasi antarlembaga dan masyarakat serta konsensus yang memadai. Karena itu, keberhasilan pendaftaran secara kuantitatif tidak selalu identik dengan perlindungan hak secara substantif, melainkan administrasi yang tidak mampu merekam kompleksitas hubungan antara komunitas, anggota komunitas, wilayah adat, dan negara justru dapat memproduksi ketidakpastian baru. (Utama & Sari, 2024; Puri et al., 2024).

Problematisasi tersebut memperoleh dimensi konstitusional yang sangat aktual melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIV/2026. Perkara tersebut menguji frasa *untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah* dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Permohonan diajukan oleh Ariyanto Zalukhu, Desimeni Larosa, Christina W. Zega, Masnidarti Harefa, dan Vendy Setiawan. Dalam konstruksi perkara, Pemohon I mendalilkan penguasaan tanah adat sebagai wilayah hidup yang diperoleh dan diwariskan secara turun-temurun berdasarkan hukum adat, sedangkan Pemohon II sampai dengan Pemohon IV mengemukakan riwayat tanah keluarga berdasarkan transaksi pada 1956, 1958, dan 1969 yang telah lama dikuasai secara fisik. Persoalan muncul ketika pada 2023 dan 2025 terdapat pihak lain yang diklaim mempunyai sertifikat atas bidang yang secara faktual bertumpang tindih dengan tanah yang telah lama dikuasai keluarga para Pemohon. Fakta tersebut memperlihatkan konflik yang tidak sederhana antara *historical entitlement*, penguasaan faktual, bukti hak lama, dan *state-issued title*, serta menempatkan persoalan administrasi pertanahan sebagai inti perdebatan mengenai perlindungan hak konstitusional.

Dalam Putusan Nomor 64/PUU-XXIV/2026 yang diucapkan pada 23 Juli 2026, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Akan tetapi, amar penolakan tersebut tidak dapat ditafsirkan sebagai pengakuan bahwa sertifikat merupakan bukti absolut atau bahwa hak yang belum terdaftar kehilangan eksistensinya. Sebaliknya, Mahkamah menegaskan bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan dasar kewajiban negara untuk membangun sistem administrasi pertanahan yang mampu memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak. Mahkamah juga menegaskan bahwa tanah yang belum terdaftar tidak serta-merta menjadi tanah tanpa hak dan pendaftaran tanah bukan mekanisme yang menghapus hak yang telah diperoleh secara sah. Dalam hal sertifikat diterbitkan di atas tanah yang sebelumnya telah dikuasai atau dimiliki pihak lain, pemeriksaan harus diarahkan pada riwayat hak, keabsahan alas hak, proses penerbitan sertifikat, serta pemenuhan prosedur administrasi pertanahan. Dengan demikian, Putusan MK tersebut justru menempatkan kualitas administrasi dan implementasi pendaftaran tanah sebagai titik sentral perlindungan hak.

Pertimbangan Mahkamah tersebut menjadi sangat relevan ketika ditempatkan dalam agenda pembaruan regulasi pertanahan pada 2026. Pusat Analisis Keparlemen DPR RI menggunakan nomenklatur RUU Administrasi Pertanahan dalam pembahasan mengenai kebutuhan memperkuat sistem pertanahan nasional. Dokumen tersebut menyatakan bahwa administrasi pertanahan masih tersebar dalam berbagai regulasi sehingga berimplikasi pada tumpang tindih kewenangan, ketidakharmonisan pengaturan, persoalan kepastian hukum, penyelesaian sengketa, serta efektivitas pelayanan pertanahan. DPR juga menekankan kebutuhan memastikan agar penyusunan draf RUU selaras dengan UUPA, mampu mengharmonisasikan regulasi sektoral, dan memperjelas pembagian kewenangan. Pada sisi lain, JDIIH ATR/BPN mencatat adanya konsultasi publik Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan pada 9 Desember 2025 sampai 9 Januari 2026. Oleh karena itu, penelitian ini secara metodologis tidak menyamakan secara otomatis RUU tentang Pertanahan dengan RUU Administrasi Pertanahan dan tidak mengasumsikan keberadaan pasal tertentu dalam draf yang belum dapat diverifikasi secara resmi. Istilah RUU Administrasi Pertanahan dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis arah kebijakan legislasi yang secara resmi telah dibahas DPR pada 2026.

Penelitian terdahulu sebenarnya telah menyediakan fondasi penting bagi diskursus tersebut, tetapi sebagian besar berkembang dalam klaster analisis yang berbeda. Hidayat, Hospes, dan Termeer (2026) memusatkan perhatian pada perjuangan pengakuan hak tanah masyarakat adat dan konfigurasi sosial-politik yang menentukan keberhasilannya. Sukirno dan Malik (2025) menunjukkan evolusi kebijakan hukum hak adat dan kebutuhan bergerak menuju hukum yang lebih responsif serta partisipatif. Simarmata (2021) menyoroti orientasi negara dalam proses pendaftaran tanah adat, sedangkan Nurdin (2022) menguji perlindungan hak adat dalam pluralisme hukum. Pada sisi lain, Utama dan Sari menyoroti problem yang terabaikan dalam sertifikasi tanah desa adat, sementara Wahid, Handayani, dan Karjoko (2026) berfokus pada sistem publikasi negatif berunsur positif dan Wiryawan, Budiarta, dan Sujana (2025) mengkaji *rechtsverwerking*. Kajian-kajian tersebut menunjukkan kemajuan diskursus mengenai pengakuan, registrasi, pluralisme hukum, kekuatan sertifikat, dan kepastian hukum, tetapi isu-isu tersebut masih

dominan dianalisis sebagai persoalan yang berdiri sendiri. (Hidayat et al., 2026; Sukirno & Malik, 2025; Simarmata, 2021; Wahid et al., 2026).

Diskursus internasional mengenai administrasi pertanahan memperlihatkan perkembangan yang relevan untuk keluar dari paradigma administrasi yang hanya berorientasi pada produksi dokumen formal. Nara, Lengoiboni, dan Zevenbergen (2021) melalui pendekatan *Fit-for-Purpose Land Administration* menunjukkan bahwa model administrasi yang dikembangkan bersama pengguna dan disesuaikan dengan kebutuhan lokal berpotensi memperkuat hak serta keamanan tenurial masyarakat. Metaferia et al. (2023) memperluas gagasan tersebut dengan menunjukkan bahwa administrasi pertanahan efektif membutuhkan perhatian pada tata kelola, institusi, akuntabilitas, kerangka hukum, data, inovasi, kemitraan, dan kapasitas kelembagaan. Pendekatan tersebut penting bagi tanah adat Indonesia karena kompleksitas hak tidak selalu dapat direduksi menjadi relasi individual antara satu subjek dengan satu bidang tanah. Cetera dan Utama (2022), misalnya, menunjukkan bahwa perlindungan dalam konteks hak ulayat membutuhkan identifikasi yang jelas terhadap subjek pemegang hak, pemetaan objek atau batas wilayah, serta hubungan antara subjek dengan objek tersebut. Ketiga dimensi itu memperlihatkan bahwa verifikasi material sebelum pengakuan formal merupakan unsur esensial administrasi pertanahan yang berkeadilan. (Nara et al., 2021; Metaferia et al., 2023; Cetera & Utama, 2022).

Berdasarkan perkembangan literatur tersebut, *research gap* penelitian ini berada pada pertemuan antara tiga ranah yang sejauh ini lebih sering dikaji secara terpisah, yaitu perlindungan hak adat dan hak lama, karakter pembuktian sertifikat dalam sistem pendaftaran tanah, dan pembaruan desain administrasi pertanahan. Literatur mengenai konflik agraria telah mengidentifikasi persoalan rekognisi yang terfragmentasi, termasuk fenomena *split recognition* pada masyarakat adat (Zulkarnain & Cholillah, 2023). Literatur pendaftaran tanah juga telah menunjukkan bahwa proses sertifikasi tidak selalu menjamin keadilan tenurial dan dapat menghadirkan ketidakpastian ketika kompleksitas hubungan sosial-hukum diabaikan. Namun, dalam literatur yang ditelaah belum ditemukan kajian yang secara khusus menggunakan Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 sebagai *constitutional benchmark* untuk membaca arah pembentukan RUU Administrasi Pertanahan sekaligus merumuskan struktur perlindungan preventif ketika hak adat atau hak lama berhadapan dengan sertifikat yang terbit kemudian. Kesenjangan tersebut bukan hanya *temporal gap* karena Putusan MK baru diputus pada Juli 2026, tetapi juga *doctrinal gap*, *institutional gap*, dan *legislative-design gap* mengenai cara menerjemahkan hubungan antara kepastian administratif dan keadilan substantif ke dalam proses administrasi tanah sebelum konflik terjadi.

Atas dasar kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan berupa Multi-Layer Protection of Customary Land Rights (MLP-CLR) sebagai konstruksi konseptual untuk perlindungan berlapis terhadap hak tanah adat dalam administrasi pertanahan. Model tersebut tidak dimaksudkan untuk menggantikan pendaftaran tanah, tetapi merekonstruksi logika pendaftaran dari paradigma *certificate-oriented administration* menuju *rights-verification-oriented administration*. MLP-CLR dibangun melalui rangkaian pengakuan dan klasifikasi karakter hak, verifikasi historis, pemetaan kadastral

partisipatif, publikasi dan mekanisme keberatan, penandaan administratif terhadap bidang yang berkonflik (*conflict flagging*), pemeriksaan administratif independen, penyelesaian adjudikatif apabila konflik tidak dapat diselesaikan secara administratif, serta mekanisme restorasi atau kompensasi apabila kerugian muncul akibat kesalahan administrasi negara. Model tersebut memperoleh dasar konseptual dari *Fit-for-Purpose Land Administration*, kebutuhan verifikasi subjek, objek dan relasi dalam tanah ulayat, pendekatan *collaborative governance*, serta gagasan pencegahan konflik sebelum penerbitan hak. Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 2024 sendiri telah menempatkan pencegahan kasus pertanahan melalui tahapan identifikasi, pengkajian hasil identifikasi, dan penyusunan rekomendasi, sehingga orientasi preventif mempunyai pijakan dalam perkembangan hukum administrasi pertanahan nasional. (Nara et al., 2021; Cetera & Utama, 2022; Puri et al., 2024).

Penelitian ini juga menempatkan batas konseptual secara tegas antara tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, tanah bekas milik adat perseorangan, hak lama, dan tanah yang sekadar belum bersertifikat. Keempat kategori tersebut tidak dapat disamakan karena mempunyai asal-usul, subjek, struktur penguasaan, serta mekanisme pembuktian yang berbeda. Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 secara khusus mengatur administrasi dan pendaftaran tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, sedangkan fakta Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 memperlihatkan sekaligus persoalan tanah yang didalilkan bersumber dari penguasaan adat dan hak lama perseorangan. Perbedaan ini penting agar perlindungan terhadap masyarakat hukum adat tidak direduksi menjadi perlindungan umum terhadap semua tanah yang belum bersertifikat. Berdasarkan konstruksi tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis makna konstitusional perlindungan hak atas tanah adat dan hak lama dalam Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026, mengidentifikasi kesenjangan perlindungan dalam rezim administrasi pertanahan yang berlaku, serta merumuskan rekonstruksi hukum dalam arah RUU Administrasi Pertanahan yang mampu menyeimbangkan kepastian administratif sertifikat dengan keadilan substantif. Dengan demikian, penelitian ini menempatkan pendaftaran tanah bukan sekadar sebagai proses produksi dokumen hak, melainkan sebagai sistem perlindungan yang memastikan bahwa pengakuan formal negara lahir dari verifikasi hak yang akurat, transparan, partisipatif, dapat diuji, dan menyediakan pemulihan apabila administrasi negara menghasilkan kerugian.

METODE PENELITIAN

Metode Penelitian: Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang mengkaji norma hukum, putusan pengadilan, asas, doktrin, dan perkembangan kebijakan legislasi. Pendekatan normatif dipilih karena penelitian difokuskan pada konstruksi konstitusional pendaftaran tanah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIV/2026, kesenjangan perlindungan antara sertifikat dengan hak adat dan hak lama, serta rekonstruksi administrasi pertanahan dalam arah pembentukan RUU Administrasi Pertanahan.

Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan, kasus, konseptual, dan perbandingan secara terbatas. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis UUD NRI Tahun 1945, UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, PP Nomor 18 Tahun 2021, serta regulasi ATR/BPN mengenai tanah ulayat, pencegahan, dan penyelesaian kasus pertanahan. Pendekatan kasus difokuskan pada Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 dengan mengidentifikasi isu konstitusional, *ratio decidendi*, dan implikasinya terhadap pendaftaran tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah *legal certainty*, *substantive justice*, *legal pluralism*, *customary land rights*, *land registration*, dan *state administrative responsibility*. Adapun pendekatan perbandingan digunakan secara terbatas terhadap konsep *Fit-for-Purpose Land Administration*, pendaftaran partisipatif, dan pertanggungjawaban negara atas kesalahan registrasi sebagai bahan membangun rekonstruksi yang tetap disesuaikan dengan sistem hukum Indonesia (Nara et al., 2021; Metaferia et al., 2023).

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026, serta dokumen resmi DPR dan ATR/BPN mengenai perkembangan legislasi pertanahan. Dokumen mengenai RUU diperlakukan sebagai bahan kebijakan legislasi, bukan hukum positif yang telah mengikat. Bahan hukum sekunder bersumber dari artikel jurnal nasional dan internasional terutama periode 2021-2026 mengenai hak ulayat, pendaftaran tanah, konflik sertifikat, pluralisme hukum, dan administrasi pertanahan. Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif melalui inventarisasi, sistematisasi, interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, analisis *ratio decidendi*, serta sintesis konseptual. Hasil analisis kemudian digunakan untuk mengidentifikasi *protection gap* dan merumuskan *Multi-Layer Protection of Customary Land Rights* (MLP-CLR) sebagai model normatif bagi pembaruan administrasi pertanahan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Makna Konstitusional Pendaftaran Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIV/2026

Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 mempunyai arti penting karena Mahkamah secara langsung menilai hubungan antara pendaftaran tanah dan jaminan kepastian hukum dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Para Pemohon mempersoalkan frasa *untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah* dengan latar adanya penguasaan tanah adat dan hak lama yang kemudian berhadapan dengan sertifikat pihak lain. Perkara tersebut dengan demikian menempatkan tiga kepentingan dalam satu persoalan konstitusional, yaitu eksistensi hak terdahulu, fungsi pendaftaran tanah, dan kekuatan produk administratif berupa sertifikat.

Mahkamah menempatkan Pasal 19 ayat (1) UUPA sebagai bentuk kewajiban positif negara untuk membangun administrasi pertanahan yang transparan, dapat diuji, dan mampu memberikan kepastian hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Pendaftaran tanah tidak diposisikan sebagai satu-satunya sumber lahirnya hak, tetapi sebagai mekanisme administrasi untuk mencatat dan memberikan pembuktian terhadap hubungan hukum yang sah. Konsekuensinya, kewajiban pendaftaran tidak dapat dimaknai sebagai

kewenangan negara untuk menghapus hak hanya karena hak tersebut belum masuk ke dalam sistem registrasi.

Bagian terpenting dari *ratio decidendi* tersebut adalah penegasan bahwa tanah yang belum terdaftar tidak otomatis menjadi tanah tanpa hak, dan pendaftaran tidak menghapus hak yang telah diperoleh secara sah. Pertimbangan ini membedakan eksistensi material hak dari pengakuan administratif atas hak. Sertifikat memperkuat pembuktian dan keteraturan administrasi, tetapi eksistensi suatu hak tetap dapat ditelusuri melalui asal-usul, penguasaan, alas hak, dan hubungan hukum yang mendahului proses registrasi. Oleh sebab itu, amar yang menolak permohonan para Pemohon tidak dapat dibaca sebagai pengakuan atas supremasi absolut sertifikat terhadap semua bentuk bukti hak sebelumnya.

Konsekuensi tersebut selaras dengan karakter sertifikat dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan mutlak. Apabila sertifikat terbit atas tanah yang sebelumnya telah dikuasai atau dimiliki pihak lain, Mahkamah menegaskan perlunya pemeriksaan terhadap riwayat hak, keabsahan alas hak, proses penerbitan, dan kepatuhan terhadap prosedur administrasi. Dengan demikian, formal title tidak menutup pemeriksaan terhadap substantive entitlement. Hal ini juga menjelaskan kritik terhadap sistem publikasi negatif berunsur positif di Indonesia yang tetap membuka kemungkinan koreksi terhadap sertifikat apabila terdapat cacat dalam data atau proses penerbitannya (Wahid et al., 2026).

Putusan tersebut sekaligus membedakan persoalan konstitusionalitas norma dari persoalan implementasi administrasi. Tumpang tindih sertifikat atau kegagalan melindungi pemegang hak yang sah tidak dengan sendirinya membuat Pasal 19 ayat (1) UUPA inkonstitusional. Menurut Mahkamah, persoalan harus diperiksa pada tingkat penerbitan sertifikat, penerapan peraturan pelaksana, serta tindakan pejabat pertanahan. Dengan demikian, pusat persoalan berpindah dari validitas norma dasar menuju legalitas dan kualitas implementasi administrasi pertanahan.

Implikasi ini penting bagi perlindungan masyarakat hukum adat. Hubungan masyarakat adat dengan tanah tidak selalu terdokumentasi melalui instrumen kepemilikan individual, tetapi dapat bersumber pada penguasaan turun-temurun, struktur kelembagaan adat, batas komunal, dan pola pemanfaatan wilayah. Simarmata (2021) telah menunjukkan bahwa dominasi orientasi unifikasi dan formalisasi dapat mengurangi ruang bagi karakter komunalistik hak ulayat. Penegasan MK bahwa ketidakdaftaran tidak menghapus hak karena itu harus diikuti dengan prosedur administrasi yang mampu mengidentifikasi bentuk hak tersebut sebelum negara menerbitkan hak baru kepada pihak lain.

Namun, penelitian ini tidak menyamakan tanah hak ulayat dengan seluruh hak lama atau tanah yang belum bersertifikat. Fakta Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 sendiri memperlihatkan dua dimensi: klaim atas penguasaan tanah adat turun-temurun dan klaim perseorangan berdasarkan riwayat transaksi lama. Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 secara khusus mengatur tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, sedangkan pembuktian hak lama perseorangan mempunyai dasar dan mekanisme berbeda.

Perbedaan tersebut mengharuskan administrasi menggunakan *differentiated protection* according to the origin of rights.

Berangkat dari *ratio decidendi* Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 dapat ditarik tiga konsekuensi normatif. *Pertama*, pendaftaran tanah merupakan kewajiban negara untuk melindungi hak, bukan instrumen penghapusan hak yang belum terdaftar. *Kedua*, kekuatan sertifikat tetap bergantung pada validitas riwayat hak dan proses penerbitannya. *Ketiga*, ketika konflik muncul karena sertifikat tumpang tindih atau tindakan pejabat, persoalan utamanya berada pada implementasi dan administrasi. Ketiga prinsip ini menjadi *constitutional benchmark* untuk menilai apakah rezim administrasi pertanahan saat ini telah mampu menyeimbangkan kepastian administratif dengan keadilan substantif.

2. Kesenjangan Perlindungan antara Kepastian Administratif dan Keadilan Substantif

Kepastian administratif dan keadilan substantif tidak seharusnya diposisikan sebagai dua tujuan yang saling bertentangan. Kepastian administratif berkaitan dengan kejelasan subjek, objek, data yuridis, dan dokumen hak, sedangkan keadilan substantif menuntut agar data tersebut benar-benar sesuai dengan asal-usul hak, riwayat penguasaan, dan proses perolehannya. Persoalan muncul ketika suatu sertifikat secara administratif valid tetapi proses yang melahirkannya gagal mendeteksi hak yang lebih dahulu eksis. Dalam keadaan tersebut, kepastian administratif justru dapat memperkuat ketidakadilan material.

PP Nomor 24 Tahun 1997 memberikan gambaran atas ketegangan tersebut. Pasal 32 menempatkan sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat sepanjang data fisik dan yuridisnya sesuai dengan surat ukur dan buku tanah. Stabilitas lebih besar diberikan kepada sertifikat yang diterbitkan secara sah, diterima dengan itikad baik, dan dikuasai secara nyata apabila dalam jangka tertentu tidak terdapat keberatan atau gugatan. Namun unsur penerbitan yang sah dan itikad baik menunjukkan bahwa stabilitas sertifikat tetap bergantung pada *reliability of the registration process*. Finalitas administratif tidak dapat dipisahkan dari kebenaran prosedur yang mendahuluinya.

Persoalan pembuktian semakin terlihat melalui PP Nomor 18 Tahun 2021. Regulasi tersebut memberikan batas tertentu terhadap penggunaan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat, tetapi sekaligus menegaskan bahwa perubahan kedudukan alat bukti tersebut tidak mengubah status tanah. Situasi ini menimbulkan *evidentiary paradox*, yaitu hak material dapat tetap eksis, sementara kekuatan pemegangnya untuk membuktikan hak secara administratif dapat melemah. Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 mengoreksi risiko tersebut secara konstitusional dengan menegaskan bahwa ketidakdaftaran tidak menghapus hak, tetapi tanpa jalur pembuktian administratif yang efektif, pengakuan tersebut berpotensi berhenti pada tingkat prinsip.

Untuk tanah hak ulayat, Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 merupakan kemajuan karena menyediakan mekanisme administrasi dan pendaftaran yang lebih

spesifik. Akan tetapi, definisi tanah hak ulayat sebagai tanah yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati suatu hak atas tanah memperlihatkan batas perlindungan. Ketika wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat telah lebih dahulu dibebani hak formal, persoalan tidak lagi berada pada pendaftaran biasa, melainkan pada konflik mengenai keabsahan hak yang telah diterbitkan. Dengan demikian, regulasi tersebut lebih kuat pada *ex ante recognition* dibanding penyelesaian *ex post conflict*.

Orientasi preventif telah diperkuat melalui Permen ATR/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 2024 yang mengatur identifikasi, pengkajian, dan rekomendasi dalam pencegahan kasus pertanahan. Namun mekanisme preventif akan kehilangan efektivitas apabila hasil identifikasi tidak mempunyai konsekuensi langsung terhadap proses registrasi. Pencegahan seharusnya dapat memicu verifikasi tambahan atau penghentian sementara ketika ditemukan indikasi klaim bersaing. Tanpa hubungan tersebut, mekanisme pencegahan berisiko berjalan paralel dengan penerbitan hak, padahal konflik yang sama seharusnya dapat dihentikan sejak tahap awal.

Kesenjangan juga terlihat ketika terjadi cacat administrasi dan sertifikat tumpang tindih. Sengketa semacam ini menunjukkan bahwa sistem yang seharusnya mengurangi ketidakpastian justru dapat menghasilkan dua klaim formal yang saling menegasikan. Penelitian mengenai cacat penerbitan sertifikat menunjukkan bahwa kesalahan dapat berasal dari ketidakcermatan aparatur, data spasial yang tidak memadai, informasi pemohon yang tidak benar, atau lemahnya proses verifikasi (Satryadin, 2025). Dalam kondisi demikian, penyelesaian melalui pembatalan dan litigasi memang tersedia, tetapi perlindungan bekerja terutama setelah konflik berkembang menjadi perkara.

Pada titik tersebut muncul masalah tanggung jawab negara. Sertifikat merupakan produk kewenangan publik yang lahir setelah pengukuran, pemeriksaan data, pencatatan, dan keputusan pejabat. Karena itu, apabila kerugian bersumber dari kesalahan yang seharusnya dapat dicegah oleh administrasi, koreksi produk tidak selalu cukup. UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menuntut kepatuhan terhadap prosedur dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, termasuk prinsip kecermatan. Namun rezim pertanahan belum membentuk mekanisme khusus yang sederhana untuk memulihkan kerugian akibat *institutional registration error*. Dengan demikian, terdapat perbedaan antara *corrective responsibility*, berupa koreksi atau pembatalan, dan *reparative responsibility*, berupa pemulihan yang benar-benar mengembalikan posisi pihak yang dirugikan.

Berdasarkan analisis tersebut, terdapat empat kesenjangan perlindungan. *Pertama, recognition and verification gap*, yaitu belum optimalnya identifikasi hak adat, hak lama, dan penguasaan terdahulu sebelum penerbitan hak baru. *Kedua, evidentiary gap*, ketika hak material tetap diakui tetapi pemegangnya menghadapi posisi pembuktian yang lebih lemah dibanding dokumen formal. *Ketiga, preventive gap*, yaitu belum terintegrasinya mekanisme deteksi konflik dengan penghentian proses registrasi. *Keempat, remedial and accountability gap*, yaitu dominannya pembatalan dan litigasi tanpa mekanisme pemulihan yang efektif ketika kesalahan berasal dari administrasi negara.

Keempat kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hak adat dan kepastian sertifikat tidak dapat diselesaikan dengan memperkuat salah satunya secara absolut. Sertifikat membutuhkan proses yang dapat dipercaya, sedangkan klaim adat atau hak lama membutuhkan mekanisme verifikasi yang objektif. Oleh karena itu, pembaruan legislasi harus menghubungkan pengakuan, verifikasi, pencegahan, koreksi, dan pemulihan dalam satu sistem administrasi pertanahan.

3. Rekonstruksi Perlindungan Hukum Tanah Adat dalam Arah RUU Administrasi Pertanahan

Rekonstruksi administrasi pertanahan perlu dimulai dari perubahan orientasi. RUU Administrasi Pertanahan tidak semestinya hanya mengkonsolidasikan prosedur yang tersebar, tetapi mengubah sistem dari *registration-centred administration* menjadi *rights-protection-centred administration*. Arah ini relevan dengan persoalan yang telah diidentifikasi dalam dokumen DPR mengenai fragmentasi regulasi, tumpang tindih kewenangan, sengketa, kepastian hukum, dan efektivitas pelayanan pertanahan.

Pertama, RUU perlu membentuk *differentiated protection regime* dengan membedakan tanah hak ulayat, tanah bekas milik adat perseorangan, hak lama, penguasaan fisik yang belum terdaftar, serta tanah bersertifikat yang masih mengandung klaim bersaing. Perbedaan tersebut menentukan bentuk bukti, mekanisme verifikasi, dan jenis pemulihan yang diperlukan. Kesalahan kategorisasi sejak awal dapat menyebabkan prosedur yang seharusnya melindungi hak justru mengabaikan karakter aslinya.

Kedua, diperlukan *historical rights verification* sebelum pemberian hak baru pada bidang yang mempunyai indikasi riwayat adat atau penguasaan lama. Lengoiboni et al. (2021) menunjukkan bahwa adjudikasi tanah seharusnya mampu mengidentifikasi berbagai kepentingan dan menentukan apakah kepentingan tersebut tumpang tindih, saling melengkapi, atau berkonflik. Verifikasi karena itu tidak cukup memeriksa dokumen pemohon, tetapi juga asal-usul hak, kontinuitas penguasaan, identitas subjek, kejelasan batas, serta keberadaan klaim lain. Bukti negara, bukti historis, bukti spasial, penguasaan faktual, dan keterangan adat perlu diuji melalui prinsip *evidence pluralism with structured verification*.

Ketiga, verifikasi tersebut harus diikuti pemetaan kadastral partisipatif. Penelitian Aditya et al. menunjukkan pentingnya *collaborative mapping* bagi kualitas registrasi, sementara Kurniawan dan Rye (2024) memperingatkan bahwa partisipasi dapat menjadi simbolik apabila komunitas tidak mempunyai pengaruh nyata terhadap hasil. Oleh karena itu, partisipasi harus mencakup kemampuan mengoreksi batas, menyampaikan sejarah penguasaan, mengajukan keberatan, serta memperoleh alasan atas keputusan yang diambil. Pemetaan partisipatif berfungsi sebagai *co-verification*, bukan pengganti pengukuran teknis negara.

Keempat, RUU perlu membentuk *conflict flagging system*. Setiap klaim bersaing, perbedaan batas, keberatan masyarakat, atau ketidaksesuaian data yang didukung bukti awal yang patut harus menghasilkan penandaan administratif terhadap bidang tersebut

dan menghentikan sementara penerbitan hak. Informasi konflik harus terintegrasi dengan sistem digital sehingga setiap proses pendaftaran, peralihan, pemecahan, penggabungan, atau pembebanan dapat mendeteksi bahwa bidang masih berada dalam proses verifikasi. Digitalisasi dengan demikian diarahkan pada *institutional memory and legal risk detection*, bukan semata pada percepatan transaksi.

Kelima, konflik yang tidak selesai pada tahap awal perlu diperiksa melalui *independent administrative review* yang secara fungsional berbeda dari unit yang menerbitkan keputusan sebelumnya. Review harus dapat memerintahkan pengukuran ulang, memeriksa arsip, menghadirkan para pihak dan ahli adat, serta menilai legalitas proses penerbitan. Sengketa hak yang tidak dapat diselesaikan secara administratif kemudian diarahkan kepada mekanisme adjudikatif dengan kompetensi teknis pertanahan yang memadai. Wahid dan Sulistiyono (2025) menunjukkan relevansi spesialisasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan karena sengketa dapat sekaligus melibatkan aspek perdata, administrasi, adat, dan geospasial.

Keenam, RUU perlu merumuskan *state responsibility for registration error*. Negara tidak harus menanggung setiap sengketa pertanahan, tetapi kesalahan yang secara dominan lahir dari pengukuran, verifikasi, pencatatan, atau penerbitan oleh administrasi harus menimbulkan konsekuensi berbeda dari fraud yang dilakukan pemohon. Pemulihan dapat berupa koreksi data, restorasi hak, pengembalian penguasaan, tanah pengganti apabila relevan, atau kompensasi apabila kerugian mempunyai hubungan kausal dengan kesalahan administrasi. Prinsip ini menyeimbangkan otoritas negara atas registrasi dengan tanggung jawab atas keandalan sistem yang dikelolanya.

Rekonstruksi tersebut pada akhirnya memperkuat, bukan melemahkan, sertifikat. Semakin komprehensif verifikasi sebelum penerbitan, semakin besar justifikasi untuk memberikan stabilitas hukum kepada sertifikat setelah seluruh *safeguard* dipenuhi. Dengan demikian, perlindungan hak terdahulu merupakan prasyarat bagi finalitas produk administrasi yang lebih legitimate. Prinsip-prinsip tersebut kemudian dioperasionalkan melalui model *Multi-Layer Protection of Customary Land Rights (MLP-CLR)*.

4. Model *Multi-Layer Protection of Customary Land Rights (MLP-CLR)*

MLP-CLR merupakan model normatif yang mengintegrasikan perlindungan hak sejak tahap identifikasi hingga pemulihan. Model ini berangkat dari premis bahwa semakin besar stabilitas yang hendak diberikan negara kepada sertifikat, semakin tinggi standar verifikasi yang harus dipenuhi sebelum sertifikat diterbitkan. Temuan Aditya et al. (2021) mengenai kualitas *land title* Indonesia serta pendekatan *Fit-for-Purpose Land Administration* menunjukkan bahwa kecepatan pendaftaran harus diimbangi dengan validasi data, partisipasi, dan kapasitas institusional.

Lapisan	Fungsi Utama	Output
---------	--------------	--------

<i>Recognition & Classification</i>	Mengidentifikasi karakter dan asal-usul hak	Klasifikasi awal bidang dan tingkat risiko
<i>Historical Rights Verification</i>	Memeriksa riwayat hak, penguasaan, subjek, dan bukti	Laporan verifikasi historis
<i>Participatory Cadastral Mapping</i>	Memverifikasi batas dan relasi tenurial bersama komunitas	Peta terverifikasi dan catatan persetujuan (keberatan)
<i>Public Notification & Objection</i>	Menjamin pihak terdampak mengetahui dan dapat menyanggah	Register keberatan dan klaim
<i>Conflict Flagging & Administrative Hold</i>	Mencegah penerbitan saat konflik belum selesai	Status bidang dalam verifikasi (sengketa)
<i>Independent Administrative Review</i>	Mengoreksi kesalahan administratif sebelum litigasi	Keputusan review atau koreksi administratif
<i>Adjudicative Resolution</i>	Menyelesaikan sengketa hak yang tidak selesai administratif	Putusan definitif
<i>Restoration or Compensation</i>	Memulihkan kerugian akibat kesalahan	Restorasi hak dan atau kompensasi

Hubungan antarlapisan tersebut membentuk sequential safeguard. Jika pada tahap klasifikasi dan verifikasi tidak ditemukan konflik, pendaftaran dapat dilanjutkan dengan tingkat reliabilitas yang lebih tinggi. Sebaliknya, jika terdapat klaim yang *prima facie* beralasan, proses masuk ke jalur verifikasi konflik sebelum negara menghasilkan produk hak baru. Dengan cara tersebut, pemeriksaan yang selama ini banyak dilakukan setelah sengketa terjadi dipindahkan ke tahap sebelum sertifikat diterbitkan.

Model ini menggunakan prinsip proportional evidentiary protection dan menolak dua ekstrem. *Certificate absolutism* tidak dapat diterima karena sertifikat tetap bergantung

pada kebenaran proses penerbitan. Namun *customary claim absolutism* juga tidak tepat karena setiap klaim adat tetap memerlukan identifikasi dan verifikasi. Bobot bukti harus ditentukan berdasarkan asal-usul hak, kontinuitas penguasaan, konsistensi antar-bukti, keabsahan proses, itikad baik, dan keterkaitan subjek dengan objek. Prinsip ini memungkinkan pluralitas alat bukti tanpa mengorbankan standar akuntabilitas.

MLP-CLR juga mensyaratkan integrasi data. Sistem digital pertanahan harus mampu mencatat lebih dari identitas pemegang hak dan nomor sertifikat. Riwayat klaim, keberatan, status wilayah adat, proses review, sengketa, dan hasil koreksi perlu menjadi bagian dari *legal risk history* suatu bidang. Sistem demikian memungkinkan *conflict flagging* berfungsi sebagai peringatan lintas proses dan mencegah ketidaktahuan institusional terhadap konflik yang sebelumnya telah terdeteksi.

Keberhasilan model tersebut tidak cukup diukur melalui jumlah sertifikat. Indikator administrasi perlu mencakup akurasi data, jumlah keberatan yang diselesaikan sebelum sertifikasi, konflik yang berhasil dicegah, kecepatan review administratif, penurunan sertifikat tumpang tindih, serta efektivitas pemulihan hak. Orientasinya bergeser dari pertanyaan berapa banyak sertifikat diterbitkan menjadi berapa banyak hak diamankan melalui produk administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis, spasial, dan sosial.

Dalam arah pembentukan RUU Administrasi Pertanahan, MLP-CLR dapat diterjemahkan ke dalam enam substansi normative, yaitu kewajiban identifikasi hak terdahulu, verifikasi historis dan pemetaan partisipatif, penghentian sementara ketika terdapat klaim yang didukung bukti awal, penandaan konflik dalam sistem informasi, review administratif independent, serta koreksi, restorasi, atau kompensasi ketika kesalahan administrasi terbukti menimbulkan kerugian. Struktur tersebut tidak dimaksudkan sebagai kutipan pasal dari draft RUU, tetapi sebagai rekomendasi preskriptif penelitian.

Posisi MLP-CLR terhadap Putusan MK Nomor 64/PUU-XXIV/2026 bersifat komplementer. Putusan MK memberikan *constitutional benchmark* bahwa pendaftaran tidak menghapus hak yang sah dan bahwa konflik harus diperiksa melalui riwayat hak serta legalitas administrasi. MLP-CLR mengoperasionalkan prinsip tersebut sebagai *administrative design* dengan memindahkan perlindungan dari dominasi *ex post dispute resolution* menuju kombinasi pencegahan, koreksi, adjudikasi, dan pemulihan. Kontribusi utamanya adalah pergeseran dari certificate-based certainty menuju *verified-rights-based certainty*.

KESIMPULAN

Kesimpulan dan Saran: Penelitian ini menunjukkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIV/2026 tidak menempatkan sertifikat sebagai bukti absolut dan tidak menjadikan pendaftaran tanah sebagai mekanisme yang menghapus hak yang belum terdaftar. Pasal 19 ayat (1) UUPA justru dikonstruksikan sebagai dasar kewajiban negara membangun administrasi pertanahan yang mampu memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Apabila sertifikat bertumpang tindih dengan penguasaan atau hak

yang telah ada sebelumnya, validitasnya harus diuji berdasarkan riwayat hak, keabsahan alas hak, proses penerbitan, dan kepatuhan prosedural. Dengan demikian, terdapat perbedaan mendasar antara eksistensi material hak dan pengakuan administratif atas hak.

Meskipun hukum positif telah menyediakan mekanisme pendaftaran, pengakuan tanah hak ulayat, pencegahan kasus, dan koreksi administrasi, sistem tersebut belum sepenuhnya terintegrasi. Penelitian ini menemukan empat kesenjangan utama berupa *recognition and verification gap*, *evidentiary gap*, *preventive gap*, serta *remedial and accountability gap*. Kesenjangan tersebut menyebabkan perlindungan sering bekerja setelah konflik berkembang, sementara kemampuan administrasi untuk mendeteksi hak terdahulu sebelum penerbitan sertifikat masih terbatas. Persoalan tersebut menjadi semakin penting ketika kesalahan berasal dari proses administrasi negara tetapi pemegang hak tetap harus menanggung beban pembuktian dan penyelesaian yang panjang.

Sebagai jawaban atas kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan Multi-Layer Protection of Customary Land Rights (MLP-CLR) yang terdiri atas *recognition and classification*, *historical rights verification*, *participatory cadastral mapping*, *public notification and objection*, *conflict flagging and administrative hold*, *independent administrative review*, *adjudicative resolution*, serta *restoration or compensation*. Model ini menggeser orientasi dari *certificate-oriented administration* menuju *verified-rights-based land administration*. Sertifikat tetap ditempatkan sebagai instrumen utama kepastian hukum, tetapi kekuatannya dibangun melalui verifikasi yang mampu menemukan dan menguji hak yang telah ada sebelumnya.

Arah pembentukan RUU Administrasi Pertanahan karena itu sebaiknya tidak berhenti pada konsolidasi regulasi, digitalisasi, atau percepatan registrasi. DPR dan Pemerintah perlu memasukkan mekanisme verifikasi historis, pemetaan partisipatif, *conflict flagging*, penghentian sementara penerbitan pada bidang bermasalah, review administratif independen, serta dasar pertanggungjawaban negara atas kesalahan registrasi. ATR/BPN juga perlu mengintegrasikan data registrasi, geospasial, wilayah adat, keberatan, dan sengketa agar administrasi dapat berfungsi sebagai sistem pencegahan, bukan sekadar pencatatan. Dengan konstruksi demikian, kepastian administratif dan keadilan substantif tidak dipertentangkan; keadilan substantif justru menjadi dasar bagi lahirnya kepastian administratif yang *legitimate* dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, T., Santosa, P. B., Yulaikhah, Y., Widjajanti, N., Atunggal, D., & Sulistyawati, M. (2021). Title validation and collaborative mapping to accelerate quality assurance of land registration. *Land Use Policy*, 109, 105689. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105689>
- Bachriadi, D., & Aspinall, E. (2023). Land mafias in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 55(3), 331-353. <https://doi.org/10.1080/14672715.2023.2215261>
- Cetera, K., & Utama, G. S. (2022). Doctrinal review on the legality of ulayat rights release agreements in Papua Province. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 8(1), 53-67. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v8i1.527>
- Hidayat, A. R., Hospes, O., & Termeer, C. J. A. M. (2026). Uneven recognition: A comparative study of indigenous communities' struggle for securing customary land rights in Indonesia. *Land Use Policy*, 167, 108061. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2026.108061>
- Kurniati, N., & Mordekhai, J. (2021). Strengthening land registration system through implementation of domain approach in manifesting legal certainty and community justice. *Sosiohumaniora*, 23(3), 330-338. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v23i3.32579>
- Kurniawan, N. I., & Rye, S. A. (2025). The relational state and local struggles in the mapping of land in Central Kalimantan, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies*, 52(2), 343-365. <https://doi.org/10.1080/03066150.2024.2366329>
- Lengoiboni, M., Richter, C., van Asperen, P., & Zevenbergen, J. (2021). Initial insights on land adjudication in a fit-for-purpose land administration. *Land*, 10(4), 414. <https://doi.org/10.3390/land10040414>
- Metaferia, M. T., Bennett, R. M., Alemie, B. K., & Koeva, M. (2023). Fit-for-purpose land administration and the framework for effective land administration: Synthesis of contemporary experiences. *Land*, 12(1), 58. <https://doi.org/10.3390/land12010058>
- Nara, B. B., Lengoiboni, M., & Zevenbergen, J. A. (2021). Testing a fit-for-purpose (FFP) model for strengthening customary land rights and tenure to improve household food security in Northwest Ghana. *Land Use Policy*, 109, 105646. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105646>
- Nuridin, Z. (2022). Legal protection of customary rights under legal pluralism and its impact on the Minangkabau society: An empirical study in the district of Lima Puluh Kota, West Sumatra. *Cogent Social Sciences*, 8(1), 2045722. <https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2045722>
- Puri, W. P., Dewi, N. L. G. M. P., & Kartika, W. (2024). Transformation of ulayat land administration: Collaborative governance perspective in West Sumatra. *Jurnal Public Policy*, 10(1), 26-33. <https://doi.org/10.35308/jpp.v10i1.8543>

Satryadin, M. A. (2025). Akibat hukum cacat administrasi penerbitan sertifikat tanah dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Notaire*, 8(2), 229-248. <https://doi.org/10.20473/ntr.v8i2.68218>

Simarmata, R. (2021). The states position regarding registration of customary land (Orientasi negara dalam pendaftaran tanah adat di Indonesia). *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, 1(1), Article 3. <https://doi.org/10.54828/ijsls.2021v1n1.3>

Sukirno, S., & Malik, M. F. (2025). Shifting legal landscapes: The evolution and future of customary land rights recognition in Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 54(3), 353-371. <https://doi.org/10.14710/mmh.54.3.2025.353-371>

Utama, T. S. J., & Sari, A. C. F. (2024). Aspek-aspek yang terabaikan dalam pendaftaran tanah desa adat di Bali. *Undang: Jurnal Hukum*, 7(1), 43-74. <https://doi.org/10.22437/ujh.7.1.43-74>

Wahid, A., Handayani, I. G. A. K. R., & Karjoko, L. (2026). Critique of the land registration system based on a negative publication system with positive elements in Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 23(2), 305-336. <https://doi.org/10.31078/jk2325>

Wahid, A., & Sulistiyono, A. (2025). Justification for the establishment of a land court in Indonesia: Realizing justice in land dispute resolution. *Masalah-Masalah Hukum*, 54(2), 179-213. <https://doi.org/10.14710/mmh.54.2.2025.179-213>

Wiryawan, I. W., Budiarta, I. N. P., & Sujana, I. G. (2025). The development of customary doctrine of *rechtsverwerking*: How to ensure legal certainty in land registration? *Udayana Journal of Law and Culture*, 9(2), 221-239. <https://doi.org/10.24843/UJLC.2025.v09.i02.p04>

Zulkarnain, I., & Cholillah, J. (2023). Agrarian conflict and split recognition: The middle way for recognition of the Mapur Bangka Tribe in Indonesia. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 36(3), 421-435. <https://doi.org/10.20473/mkp.V36I32023.421-435>

Bahan Hukum Primer

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencegahan Kasus Pertanahan.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 64/PUU-XXIV/2026 mengenai Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, diputus 23 Juli 2026.

Dokumen Resmi - Kebijakan Legislasi

Hiswara, W. (2026). *Penguatan sistem pertanahan melalui RUU Administrasi Pertanahan*. Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian DPR RI.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (2025). *Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan*. JDIH Kementerian ATR/BPN.