



IMPLIKASI PENGHAPUSAN DOKUMEN TANAH LAMA TERHADAP SISTEM AGRARIA DAN KELOMPOK RENTAN

Shinta Pangesti*, Prisca Octavia Rumokoy**, Wafi Faisal Falah***, Satijah****, Aryuko Prizky Akbar*****

*Universitas Pelita Harapan Jalan M.H. Thamrin Boulevard No.1100, Klp. Dua, Kec. Klp. Dua, Kabupaten Tangerang, Banten 15811

Email: shinta.pangesti@lecturer.uph.edu, prisca.rumokoy@uph.edu, wafifaisal19@gmail.com, satijah93@gmail.com, aryuko.prizky@gmail.com

ABSTRAK

Pasal 96 PP No. 18/2021, kebijakan pemerintah, menetapkan bahwa dalam jangka waktu lima tahun sejak berlakunya PP tersebut, tanah harus didaftarkan berdasarkan dokumen lama (*girik*, *letter C*, *petok D*, *verponding*, dan sejenisnya). Dokumen lama tidak lagi dapat digunakan sebagai bukti kepemilikan tanah dengan berakhirnya tenggat waktu tersebut pada Februari 2026. Sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 19 UUPA, yang menghendaki agar setiap hak atas tanah didaftarkan, kebijakan ini dapat memperkuat asas kepastian hukum dalam sistem pertanahan nasional. Sebaliknya, petani, pemegang hak masyarakat adat, dan pemilik dokumen lama lainnya yang belum tersertifikasi berpotensi kehilangan pengakuan hukum. Metode yuridis normatif dan analisis data sekunder (seperti statistik PTSL dan kasus konflik agraria) menunjukkan bahwa meskipun pada tataran sistem kebijakan ini selaras dengan prinsip pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum, kelompok rentan menghadapi ketidakpastian saat menerapkannya. Proses konversi hak tanah bagi kelompok ini semakin sulit karena kurangnya kesadaran hukum, hambatan administratif (seperti persyaratan tanda tangan banyak pihak adat), dan kendala biaya PTSL. Rekomendasi kebijakan termasuk mempercepat program PTSL yang inklusif, mengurangi biaya administrasi seperti BPHTB bagi masyarakat miskin, dan melindungi hak adat melalui sistem pendaftaran tanah ulayat yang resmi.

Kata Kunci: *Dokumen Tanah Lama, Kepastian Hukum Pertanahan, Masyarakat Adat, PTSL, Hak Ulayat.*

ABSTRACT

Article 96 of Government Regulation (PP) No. 18/2021, as a government policy, stipulates that within a period of five years from the enactment of said regulation, land must be registered based on old documents (*girik*, *letter C*, *petok D*, *verponding*, and the like). Upon the expiration of this deadline in February 2026, old documents may no longer be used as proof of land ownership. As affirmed by Article 19 of the Basic Agrarian Law (UUPA), which requires that every land right be registered, this policy has the potential to strengthen the principle of legal certainty within the national land tenure system. Conversely, farmers, holders of customary community rights, and other owners of unregistered old documents risk losing their legal recognition. A normative juridical method and secondary data analysis — such as PTSL statistics and agrarian conflict cases indicate that although at the policy system level this measure aligns with the principles of land registration to guarantee legal certainty, vulnerable groups face significant uncertainty in its



practical implementation. The land rights conversion process for these groups is further complicated by a lack of legal awareness, administrative barriers (such as the requirement for signatures from numerous customary community parties), and cost constraints related to the PTSL program. Policy recommendations include accelerating an inclusive PTSL program, reducing administrative costs such as the Land and Building Rights Acquisition Duty (*BPHTB*) for low-income communities, and protecting customary rights through a formal communal land (*tanah ulayat*) registration system.

Keywords: *Old Land Documents, Land Tenure Legal Certainty, Indigenous Communities, PTSL (Complete Systematic Land Registration), Communal Land Rights (Ulayat Rights).*

1 Pendahuluan

Tanah adalah sumber agraris penting yang berkontribusi secara signifikan pada dinamika sosial dan ekonomi Indonesia.¹ Akibatnya, Pasal 19 UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) Tahun 1960 menetapkan bahwa setiap hak atas tanah harus didaftarkan untuk memperoleh kepastian hukum.² Untuk menerapkan prinsip tersebut, pemerintah telah meluncurkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sejak 2017.³ Program ini bertujuan untuk mensertifikasi semua tanah di Indonesia. Namun, kondisi transisi terus menyebabkan hampir seperempat bidang tanah belum memiliki sertifikat. Per April 2025, sekitar 94,1 juta dari 126 juta bidang tanah (74,7%) belum bersertifikat, menurut ATR/BPN.⁴

Pemerintah mengeluarkan PP No. 18 Tahun 2021, Pasal 96 yang mewajibkan pemilik tanah berbasis hak adat untuk mendaftarkan tanah mereka dalam waktu lima tahun sebagai bagian dari pelaksanaan PTSL. Sepuluh jenis dokumen tanah adat kuno, seperti girik, letter C, petok D, pipil, kekitir, verponding, dan lainnya, tidak lagi dapat digunakan sebagai bukti kepemilikan yang sah setelah 2 Februari 2026.⁵ Sebenarnya, tujuan kebijakan ini sejalan dengan tujuan UUPA, yaitu untuk meningkatkan sistem pendaftaran hak atas tanah yang resmi. Namun, muncul pertanyaan penting seperti bagaimana implikasi hukum kebijakan ini terhadap kepastian hukum sistem pertanahan nasional dan bagaimana dampaknya terhadap kelompok rentan seperti petani dan masyarakat adat yang belum memiliki sertifikat. Pendekatan yuridis-normatif dan kajian empiris sekunder, seperti studi kasus konflik tanah dan data PTSL, digunakan dalam penelitian ini untuk membahas dua aspek

¹ Simbolon, M. M. (2025). Harmonisasi hukum adat dan hukum positif di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(3).

² Sumendap, S. P. R., & Soerodjo, I. (2024). Kepastian Hukum Atas Tanah Bekas Milik Adat Ditinjau Berdasarkan Peraturan Yang Berlaku. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 5(12).

³ Sumendap, S. P. R., & Soerodjo, I. (2024). Kepastian Hukum Atas Tanah Bekas Milik Adat Ditinjau Berdasarkan Peraturan Yang Berlaku. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 5(12).

⁴ RIZAL, A. Efektivitas program pendaftaran tanah sistematis lengkap pada badan pertanahan kota Palu (Doctoral dissertation, Universitas Tadulako).

⁵ Rohman, T. (2025). Dilema Hukum Dan Keadilan: Kajian Yuridis Atas Rencana Penghapusan Tanah Adat Di Indonesia Tahun 2026. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(3).



tersebut.⁶ Beberapa penelitian telah membahas mengenai kebijakan pertanahan dan sistem pembuktian hak atas tanah dalam hukum agraria di Indonesia. Kajian-kajian tersebut pada umumnya menyoroti pentingnya sistem pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Maria S.W. Sumardjono dalam kajiannya menegaskan bahwa pendaftaran tanah berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk mewujudkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah serta menjadi bagian dari upaya negara dalam menciptakan tertib administrasi pertanahan. Sementara itu, menurut Adrian Sutedi, sertifikat tanah memiliki kekuatan sebagai alat bukti yang kuat dalam sistem hukum pertanahan nasional dan program sertifikasi dipandang sebagai mekanisme kunci pemerintah untuk meningkatkan kepastian hukum dan mengurangi potensi sengketa.⁷

Studi tentang pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menunjukkan bahwa upaya pendaftaran massal memang dapat meningkatkan akses terhadap sertifikasi, tetapi proses konversi dan pengakuan bukti-bukti kepemilikan tradisional (seperti girik, petok D, atau letter C) menimbulkan tantangan administratif dan sosial yang tidak selalu terjawab hanya dengan mekanisme pendaftaran formal. Lebih lanjut, kajian-kajian empiris dan yuridis menemukan bahwa dokumen-dokumen lama seringkali hanya diperlakukan sebagai petunjuk atau bukti subsidiari dalam proses pendaftaran modern, sehingga keberadaan dokumen tradisional tersebut memerlukan prosedur verifikasi lapangan dan penyesuaian kebijakan agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemiliknya. Berangkat dari kekosongan kajian yang menelaah implikasi penghapusan atau berkurangnya pengakuan terhadap dokumen lama, penelitian ini diarahkan untuk mengisi celah tersebut dengan menggabungkan analisis normatif dan bukti lapangan guna mengevaluasi dampak hukum-sosial terhadap kelompok rentan yang sangat bergantung pada dokumen tradisional dalam mempertahankan penguasaan tanah. (ringkasan kerangka penelitian lihat rujukan PTSL dan studi pelaksanaan untuk konteks empiris). Urgensi penelitian ini menjadi penting mengingat masih banyak masyarakat di Indonesia yang menguasai tanah berdasarkan dokumen-dokumen lama seperti girik, petok D, maupun letter C.

Apabila dokumen-dokumen tersebut tidak memperoleh pengakuan yang memadai dalam sistem pertanahan modern, maka kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta meningkatkan potensi konflik agraria di masyarakat. Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas mengenai sistem pembuktian hak atas tanah serta pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum di Indonesia.

Penelitian yang dilakukan oleh Wahari dan Jayantiari (2022) mengkaji pengaturan girik serta implikasinya terhadap kepastian hukum dalam pembuktian hak atas tanah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa girik bukan merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat

⁶ Taupiqqurrahman, T., Dirkareshza, R., & Agustanti, R. D. (2022). The Urgency of Ulayat Land Registration in Indonesia. Legal Brief, 11(5).

⁷ Elkas, W. D., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). Program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) untuk memberikan kepastian hukum pada masyarakat adat Minangkabau. ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan, 7(1), 1-14.



sebagaimana sertifikat, melainkan hanya berfungsi sebagai bukti penguasaan yang dapat digunakan sebagai dasar untuk mengajukan pendaftaran tanah. Penelitian ini menegaskan pentingnya proses pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum yang lebih kuat bagi pemegang hak atas tanah.⁸

Penelitian lain dilakukan oleh Elkas, Pujiwati, dan Nugroho (2023) yang menganalisis pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam meningkatkan kepastian hukum bagi masyarakat. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa program PTSL berperan penting dalam mempercepat proses sertifikasi tanah dan meningkatkan tertib administrasi pertanahan. Namun demikian, penelitian tersebut lebih berfokus pada efektivitas program pendaftaran tanah dan belum secara khusus membahas posisi dokumen tanah lama seperti girik, petok D, maupun letter C dalam sistem administrasi pertanahan modern.⁹

Selain itu, Simbolon (2025) menyoroti pentingnya harmonisasi antara hukum adat dan hukum positif dalam pengelolaan serta penguasaan tanah di Indonesia. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa praktik hukum adat masih memiliki pengaruh dalam penguasaan tanah di masyarakat, namun kajian tersebut belum secara spesifik membahas implikasi kebijakan pertanahan modern terhadap keberadaan dokumen administrasi tanah lama.¹⁰

Berdasarkan penelitian-penelitian tersebut, dapat diketahui bahwa sebagian besar kajian masih berfokus pada aspek normatif mengenai pendaftaran tanah dan pengaturan pembuktian hak atas tanah. Sementara itu, kajian yang secara khusus menelaah implikasi hukum dan sosial dari berkurangnya pengakuan terhadap dokumen tanah lama seperti girik, petok D, dan letter C masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara lebih komprehensif implikasi tidak diakuinya dokumen tanah lama dalam sistem administrasi pertanahan modern serta dampaknya terhadap masyarakat yang masih menguasai tanah berdasarkan dokumen tersebut.¹¹

Dalam sistem hukum agraria Indonesia, pendaftaran tanah merupakan instrumen penting untuk mewujudkan kepastian hukum atas hak-hak atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Melalui sistem pendaftaran tanah, negara berupaya menciptakan tertib administrasi pertanahan serta memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat banyak bidang tanah di masyarakat yang didasarkan pada dokumen administrasi pertanahan lama seperti girik, petok D, maupun letter C. Dokumen-dokumen tersebut secara historis digunakan sebagai bukti penguasaan tanah oleh masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan. Dalam perkembangan sistem administrasi pertanahan yang semakin menekankan pentingnya sertifikat tanah sebagai alat bukti hak yang kuat, keberadaan

⁸ Elkas, W. D., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). Program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) untuk memberikan kepastian hukum pada masyarakat adat Minangkabau. *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 7(1), 1–14.

⁹ Simbolon, M. M. (2025). Harmonisasi hukum adat dan hukum positif di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(3).

¹⁰ Sumardjono, M. S. W. (2005). Kebijakan pertanahan: Antara regulasi dan implementasi. Kompas.

¹¹ Sutedi, A. (2012). Sertifikat hak atas tanah. Sinar Grafika.

dokumen tanah lama seringkali menimbulkan persoalan mengenai kekuatan pembuktiannya.

Situasi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang belum melakukan pendaftaran tanah. Selain itu, kondisi ini juga dapat berdampak pada kelompok masyarakat tertentu yang memiliki keterbatasan akses terhadap proses legalisasi tanah, sehingga berpotensi menimbulkan kerentanan dalam penguasaan tanah serta meningkatkan potensi sengketa pertanahan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan dokumen tanah lama dalam sistem hukum agraria Indonesia, khususnya dalam kaitannya dengan sistem pembuktian hak atas tanah?
- b. Bagaimana implikasi penghapusan atau tidak diakuinya dokumen tanah lama terhadap kepastian hukum serta perlindungan kelompok masyarakat rentan dalam sistem agraria di Indonesia?

2 Metode Penelitian

Metode studi ini menggunakan yuridis normatif dan yuridis empiris (deskriptif). Metode normatif melihat undang-undang yang berkaitan dengan pendaftaran tanah dan hak atas tanah (UUPA 1960, PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 18/2021) serta konsep hukum agraria (prinsip kepastian hukum, hak ulayat, dan lain-lain). Pendekatan empiris melihat data sekunder, seperti statistik pendaftaran tanah (dari ATR/BPN dan publikasi pemerintah), penelitian PTSL, dan studi kasus konflik pertanahan yang menggunakan dokumen lama. Analisis dilakukan secara deskriptif dengan menggabungkan hasil literatur dan data kebijakan. Tujuan dari analisis ini adalah untuk memberikan gambaran sistemik dan sosial dampak kebijakan penghapusan surat tanah lama.

3 Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Kedudukan Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)

Negara dapat menetapkan dalam Pasal 96 PP No. 18/2021 bahwa dokumen lama (girik, Letter C, Petok D, bukti hak adat, dll.) hanya dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran selama lima tahun setelah penetapan.¹² Dengan berakhirnya waktu transisi pada 2 Februari 2026, aturan administrasi negara berubah. Dokumen lama tidak lagi digunakan sebagai bukti kepemilikan terakhir.¹³ Secara hukum positif, dokumen lama tidak lagi efektif sebagai bukti de-facto yang banyak digunakan masyarakat. Mereka hanya berfungsi sebagai bukti administratif dan permulaan.¹⁴

¹² Rayo, G. A., Mosinger, E. S., & Thaler, K. M. (2024). Statebuilding and indigenous rights implementation: Political incentives, social movement pressure, and autonomy policy in Central America. *World Development*, 175, 106468.

¹³ Wahari, N. P. D. A. W., & Jayantiari, I. G. A. M. R. (2022). Pengaturan Girik dan Implikasi Kepastian Hukum dalam Pembuktian Hak Atas Tanah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(3), 425–434.

¹⁴ Wahari, N. P. D. A. W., & Jayantiari, I. G. A. M. R. (2022). Pengaturan Girik dan Implikasi Kepastian Hukum dalam Pembuktian Hak Atas Tanah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(3), 425–434.

Akibatnya, posisi pemegang dokumen lama dapat dilemahkan dalam sengketa dengan pihak yang memiliki sertifikat.¹⁵ Konsekuensi utama: (a) beban pembuktian berpindah lebih berat pada pemegang dokumen lama; (b) peluang klaim balik oleh pihak berkepentingan (mis. pemegang sertifikat) meningkat; (c) dokumen lama menjadi kurang dapat dipakai untuk agunan hukum (mis. jaminan kredit bank). Untuk menjamin kepastian hak atas tanah, UUPA menetapkan pendaftaran sebagai mekanisme utama (Pasal 19). Pasal-pasal UUPA secara tegas menetapkan bahwa hak atas tanah, termasuk hak milik sebagai hak terpenuh (Pasal 20), harus diakui oleh negara melalui proses pendaftaran yang standar (pengukuran, pemetaan, pembukuan, dan penerbitan tanda bukti hak). Dengan kata lain, legalitas substantif, atau hak milik, harus dilaksanakan melalui sarana administratif yang tersentralisasi agar tercipta kepastian hukum yang dapat ditegakkan baik di dalam maupun di luar aparat penegak hukum. Sertifikat yang diterbitkan berdasarkan pendaftaran nasional adalah bukti kepemilikan yang diakui secara hukum, menurut referensi norma ini.

Karena UUPA mencakup fungsi sosial tanah (bagian asas UUPA), pengakuan hak harus sesuai dengan kepentingan umum selain kepemilikan pribadi. Metode ini mengatakan bahwa distribusi keadilan substantif, bukan efisiensi administratif, harus dipertimbangkan dalam setiap pengaturan pendaftaran, termasuk penetapan format alat bukti. Implikasi normatifnya: Meskipun negara berwenang menentukan jenis alat bukti, penerapan aturan tidak boleh mengakibatkan perampasan fakta sosial hak konvensional tanpa perlindungan kompensasi. Dokumen konvensional, seperti girik atau Letter C, dianggap sebagai bukti historis atau publikasi lokal daripada bukti hak final yang diberikan negara. Oleh karena itu, posisinya subordinat dalam hirarki pembuktian. UUPA tidak menghilangkan fakta penguasaan fisik; namun, untuk mengubah fakta itu menjadi hak yang sah di bawah hukum nasional, pendaftaran diperlukan. Hal ini memberikan dasar hukum untuk membatasi kekuatan pembuktian dokumen lama, yang akan diatur oleh peraturan pelaksana selanjutnya. PP No. 18/2021 menetapkan prosedur untuk pendaftaran tanah dan memberikan tenggat waktu kepada pemilik tanah yang bergantung pada dokumen lama untuk mendaftarkan tanah mereka. Selama tenggat waktu, yang berjalan lima tahun sejak berlakunya PP, dokumen lama tetap berfungsi sebagai dasar administratif untuk memulai pendaftaran. Dengan kata lain, standar transisional bukan sekadar masalah teknis; ia mengubah kekuatan hukum dokumen lama dari bukti pembuktian menjadi bukti pendukung semata, sehingga status legalnya secara formal melemah.

Penghapusan kekuatan bukti dari dokumen lama dan penghapusan eksistensi sosial atau fisik subjek atas tanah adalah dua hal yang berbeda yang harus diperhatikan. Menurut PP dan interpretasi BPN, penguasaan fisik tetap ada dan dapat digunakan sebagai dasar untuk mendaftar atau menuntut konversi. Dengan demikian, tidak ada penghapusan otomatis hak; yang berubah adalah proses dan bukti yang diperlukan untuk mengklaim hak tersebut. Tujuan tambahan dari pernyataan resmi ini adalah untuk mencegah kekacauan publik dan mendorong pendaftaran massal

¹⁵ Sumendap, S. P. R., & Soerodjo, I. (2024). Kepastian Hukum Atas Tanah Bekas Milik Adat Ditinjau Berdasarkan Peraturan Yang Berlaku. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 5(12).

melalui PTSL. Dokumen lama tidak lagi dapat digunakan sebagai dasar untuk tindakan hukum formal, seperti jaminan bank atau transaksi tercatat. Pemegang dokumen lama memiliki lebih banyak tanggung jawab untuk membuktikan dalam sengketa. Jika mereka tidak dapat menunjukkan bukti tambahan, seperti saksi, bukti pembayaran pajak, atau peta historis yang dapat diandalkan, klaim mereka berisiko ditolak. Insentif administratif (PTSL) diberikan oleh pemerintah sebagai metode konversi; namun, kegagalan mengikuti metode ini menempatkan pemilik dalam posisi yang lemah.

b. Norma Transisional dan Makna Hukum Penghapusan

Negara dapat menetapkan dalam Pasal 96 PP No. 18/2021 bahwa dokumen lama (girik, Letter C, Petok D, bukti hak adat, dll.) hanya dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran selama lima tahun setelah penetapan. Dengan berakhirnya waktu transisi pada 2 Februari 2026, aturan administrasi negara berubah. Dokumen lama tidak lagi digunakan sebagai bukti kepemilikan terakhir. Secara hukum positif, dokumen lama tidak lagi efektif sebagai bukti de-facto yang banyak digunakan masyarakat. Mereka hanya berfungsi sebagai bukti administratif dan permulaan. Akibatnya, posisi pemegang dokumen lama dapat dilemahkan dalam sengketa dengan pihak yang memiliki sertifikat. Pada prinsipnya, hukum pembuktian sipil menilai kekuatan bukti berdasarkan jenis dan sumbernya: akta notaris dan sertifikat negara memiliki kekuatan yang kuat, sedangkan catatan lokal atau adat (girik, Letter C) historis dianggap sebagai bukti awal. Perubahan resmi ini akan menyebabkan kasus litigasi, hakim biasanya lebih mempertimbangkan daftar pendaftaran BPN atau sertifikat.

c. Perubahan bukti dalam praktik pembuktian perdata dan administrative

Pemegang girik harus melengkapi bukti tambahan, seperti saksi, pembukuan lokal, dan bukti pembayaran pajak, untuk membangun kasus prima facie. Keterbatasan fungsi probatif di luar ruang administratif dokumen lama tidak lagi dapat digunakan sebagai dasar untuk tindakan hukum formal, seperti agunan bank atau jual-beli tercatat, tanpa diubah menjadi sertifikat. Potensi konflik bukti ganda dalam kasus tumpang tindih, sertifikat yang diterbitkan lebih dahulu cenderung diprioritaskan kecuali pemegang dokumen sebelumnya dapat membuktikan kekeliruan administrasi atau penipuan. Sebagian besar keputusan Mahkamah Agung menggabungkan Letter C/Letter sebagai bukti administratif yang harus diuji melalui proses pendaftaran. Setelah 2026, hakim dan pejabat administrasi cenderung mengutamakan catatan BPN, yang juga dikenal sebagai daftar pendaftaran dan sertifikat, sebagai sumber bukti yang kuat. Untuk memiliki nilai probatif, girik/Letter C pasca-tenggat harus disertai dengan bukti pendukung. Ini karena praktik perdata di pengadilan tingkat pertama dan banding sering memilih dokumen yang berasal dari registrasi resmi. Preseden bahwa sertifikat memiliki berat prima facie evidentiary yang tinggi kecuali dibuktikan sebaliknya (fraud, error administrasi) telah dikuatkan oleh putusan pengadilan tinggi dalam beberapa tahun terakhir. Ini menyebabkan litigasi pemegang dokumen lama menjadi lebih sulit secara pembuktian dan biaya. Di bidang administrasi transaksi, bank dan notaris memerlukan bukti yang memenuhi persyaratan registrasi. Akibatnya, dokumen lama tidak lagi diterima sebagai dasar untuk membuat akta yang menunjukkan kepemilikan yang pasti. Pemilik yang belum terkonversi tidak dapat mengakses pasar

tanah secara formal karena praktik ini. Bank menolak girik atau Letter C sebagai jaminan ekonomi karena tidak dapat didaftarkan pada daftar agunan yang sah. Setelah sertifikat diterbitkan, likuiditas aset tanah kelompok ini akan menurun.¹⁶

Pemilik dapat menggunakan berbagai jenis bukti untuk mengatasi kelemahan bukti tertulis lama. Ini termasuk kesaksian orang tua dan tetangga dekat, peta-peta sejarah, dan dokumen administratif desa, seperti buku tanah desa atau Letter C, yang berfungsi sebagai bukti awal tetapi harus disusun sedemikian rupa sehingga dapat diterima sebagai bukti pendukung. Kelompok rentan menghadapi tantangan nyata karena proses ini sering membutuhkan biaya, waktu, dan bantuan hukum.

d. Dampak terhadap transaksi ekonomi kredit, pasar tanah, dan investasi

Fungsi ekonomi tanah dipengaruhi secara langsung oleh penghapusan kemampuan untuk memverifikasi dokumen yang lebih tua. Akses perbankan melalui agunan bergantung pada dokumen yang dapat dibukukan oleh bank, seperti sertifikat. Ketika girik tidak lagi dianggap sebagai bukti utang, pemilik kehilangan kemampuan untuk mendapatkan pembiayaan produktif. Akibatnya, mereka tidak dapat berinvestasi di lahan untuk tujuan irigasi dan peningkatan produktivitas. Kepastian hak bagi pemegang sertifikat meningkatkan likuiditas aset tanah di tingkat pasar, tetapi bagi pemegang dokumen lama, aset mereka menjadi tidak likuid sampai konversi selesai.¹⁷ Akibatnya, efek kebijakan melibatkan pengurangan keuntungan ekonomi bagi mereka yang mendapatkan sertifikat lebih cepat dan kemungkinan marginalisasi ekonomi bagi mereka yang tertinggal dalam proses konversi. (Lihat data realisasi PTSL 2025 pengurangan dengan penerbitan sertifikat massal). Penting bagi institusi keuangan seperti bank untuk memastikan bahwa barang jaminan dapat didaftarkan dan dibebankan hak tanggungan. Tanah dengan girik/Letter C tidak memenuhi persyaratan ini setelah tenggat waktu. Akibatnya, pemilik yang belum bersertifikat tidak dapat mendapatkan kredit formal. Ini berarti berkurangnya kemampuan untuk berinvestasi dalam input produksi seperti benih, pupuk, dan irigasi serta adopsi teknologi, yang berdampak pada produktivitas dan kesejahteraan ekonomi. Studi lapangan menunjukkan bahwa ada hubungan positif antara sertifikasi tanah dan peningkatan akses kredit. Oleh karena itu, ketika dokumen lama dihapus, kelompok yang tertinggal dalam pendaftaran mengalami kerugian finansial. Pembeli mengutamakan hak yang dapat diverifikasi, atau sertifikat, di sisi permintaan, sehingga tanah bersertifikat lebih likuid dan cenderung memiliki harga premium. Mereka yang memiliki dokumen lama yang belum tersertifikasi menghadapi tantangan untuk menjual secara resmi dan diskon harga. Dengan demikian terjadi redistribusi nilai ekonomi. Pemilik yang dapat mengakses PTSL memperoleh keuntungan dari nilai kapitalisasi, sementara pemilik yang tertinggal kehilangan nilai aset. Dalam jangka panjang, fenomena ini dapat memperluas disparitas ekonomi di kalangan masyarakat pedesaan. Investasi skala menengah-besar, seperti infrastruktur

¹⁶ Elkas, W. D., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). Program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) untuk memberikan kepastian hukum pada masyarakat adat Minangkabau. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 7(1), 1–14.

¹⁷ RIZAL, A. Efektivitas program pendaftaran tanah sistematis lengkap pada badan pertanahan kota Palu (Doctoral dissertation, Universitas Tadulako).

dan perkebunan, membutuhkan kepastian hukum lahan. Investor lebih mudah memasuki pasar saat status hukum melalui sertifikat semakin jelas. Namun, ketika ada masalah di lapangan, seperti klaim komunitas adat yang belum terdaftar, risiko sengketa meningkat dan proyek dapat tertunda. Karena itu, konversi PTSL yang cepat dapat digunakan sebagai alat untuk mengurangi risiko investasi, tetapi hanya jika dilakukan secara inklusif dan dengan klaim lahan adat diselesaikan secara partisipatif.

e. Kesiapan administratif negara dan masalah implementasi: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN

Peralihan bergantung pada kemampuan BPN dan pemda, seperti jumlah sertifikat tahunan yang diterbitkan, kualitas pemetaan, dan prosedur verifikasi klaim adat. Laporan capaian PTSL menunjukkan peningkatan yang dapat diukur, dengan jutaan sertifikat dikeluarkan setiap tahun. Namun, pencapaian di seluruh negeri tidak seragam beberapa wilayah terpencil, wilayah adat, dan pulau kecil masih tertinggal. Karena kesalahan administratif ini, ada ruang waktu di mana dokumen lama tidak lagi memiliki kekuatan hukum, tetapi bidang tanah masih belum terdaftar.¹⁸ Peta ketiadaan hukum ini merupakan titik rawan konflik. Implikasi administratif praktis yang muncul termasuk jumlah verifikasi yang tersisa, biaya klarifikasi batas yang tinggi, dan kebutuhan akan fasilitasi sosial untuk kelompok rentan, seperti advokasi hukum dan sosialisasi. Pemerintah (Kementerian ATR/BPN) mengatakan bahwa penerbitan sertifikat melalui PTSL semakin cepat. PTSL adalah jumlah sertifikat yang biasanya dikeluarkan setiap tahun. Laporan resmi menunjukkan capaian besar hingga 2025–2026, termasuk klaim capaian nasional yang hampir memenuhi target dalam beberapa rilis. Namun, pencapaian numerik ini hanyalah total, karena distribusi masih tidak merata di antara provinsi dan kabupaten. Daerah terpencil dan lahan ulayat sering tertinggal karena masalah akses, topografi, dan klaim komunal yang kompleks. Oleh karena itu, angka yang besar di seluruh negara tidak selalu menunjukkan kesiapan yang sama di seluruh wilayah administrasi.¹⁹

Surveyor, staf administrasi, staf IT untuk pemetaan dan pembukuan, dan petugas verifikasi sosial diperlukan untuk menjalankan PTSL. Keterbatasan fasilitas pemetaan di lapangan, jumlah permohonan pendaftaran yang terlalu banyak, dan tenaga kerja yang tidak memadai memperlambat proses, terutama untuk klaim yang memerlukan penetapan batas dan verifikasi yang rumit. Keterlambatan yang disebabkan oleh kekurangan kapasitas ini seringkali menyebabkan masa transisi menjadi titik rawan: dokumen lama sudah kehilangan statusnya sementara pendaftaran belum selesai. Oleh karena itu, ada perbedaan dalam praktik verifikasi; beberapa kantor pertanahan menggunakan standar partisipatif dan cepat, sedangkan yang lain membutuhkan dokumen tambahan yang sulit diperoleh. Potensi hasil pendaftaran yang tidak konsisten meningkat jika tidak ada standar pelaksanaan ini dapat menyebabkan ketidakpastian hukum baru dan rasa ketidakadilan. Kebijakan nasional harus memperkuat prosedur operasi standar (SOP) verifikasi

¹⁸ Elkas, W. D., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). Program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) untuk memberikan kepastian hukum pada masyarakat adat Minangkabau. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 7(1), 1–14.

¹⁹ Rayo, G. A., Mosinger, E. S., & Thaler, K. M. (2024). Statebuilding and indigenous rights implementation: Political incentives, social movement pressure, and autonomy policy in Central America. *World Development*, 175, 106468.

yang mempertimbangkan karakteristik tanah adat dan klaim komunal. Pemerintah telah mengkampanyekan juga dikenal sebagai komunikasi publik bahwa pemegang girik tidak perlu panik dan diarahkan ke jalur PTSL.

Namun, tingkat sosialisasi ini tidak selalu efektif. Sebagai akibat dari fakta bahwa kampanye ini seringkali tidak menguntungkan masyarakat adat dan kelompok yang jauh, diperlukan tindakan proaktif. Ini termasuk mobilisasi unit pendaftaran keliling, penyediaan bantuan dokumentasi, layanan hukum gratis, dan subsidi atau penangguhan biaya keluarga miskin terkait pendaftaran. Tanpa intervensi ini, pelaksanaan administratif dapat menghasilkan hasil yang tidak adil.

f. Kepastian Hukum dalam Sistem Pertanahan Nasional

Tujuan kebijakan penghapusan dokumen tanah lama secara sistemik adalah untuk memperkuat administrasi pertanahan negara. Sejak PP No. 18/2021 Pasal 96, status dokumen lama hanya menjadi catatan historis adat dan dianggap sebagai data pendukung pendaftaran. Hal ini sesuai dengan prinsip yang ditetapkan dalam UUPA bahwa negara memiliki hak atas tanah dan bahwa segala hak atas tanah yang didaftarkan harus memiliki kekuatan hukum yang sah. Praktiknya, setelah masa transisi berakhir pada Februari 2026, huruf C, dan jenisnya tidak lagi dianggap sebagai bukti kepemilikan mutlak; mereka hanya digunakan sebagai arahan administrasi karena kuasa pembuktian menjadi lemah. Dengan demikian, kebijakan ini dapat meningkatkan keamanan hukum di seluruh negara karena, sesuai dengan amanat UUPA dan PP 24/1997 Pasal 32, hanya sertifikat hak milik (SHM) yang sah yang dapat dianggap sebagai bukti akhir kepemilikan. Selama tidak terbukti sebaliknya, sertifikat yang diterbitkan oleh BPN dianggap sebagai "alat pembuktian yang kuat". Metode ini menghindari kasus tumpang-tindih dokumen lama dan mengurangi jumlah klaim ganda karena hanya sertifikat atau akta jual beli yang tercantum dalam peta bidang yang dianggap paling penting dalam sengketa. Kepala ATR/BPN menargetkan 126 juta bidang tanah yang sudah terdaftar dan bersertifikat melalui program PTSL pada tahun 2025. Tujuan ini menunjukkan keinginan sistemik untuk membuat administrasi pertanahan lebih tertib.²⁰

Menciptakan kepastian hukum semacam itu, bagaimanapun, membutuhkan partisipasi penuh masyarakat dalam pendaftaran. Statistik menunjukkan perbedaan yang signifikan: hanya 94,1 juta bidang (74,7%) yang bersertifikat per April 2025. Jumlah bidang yang belum terdaftar secara legal masih jauh di bawah target. Akibatnya, kebijakan penghapusan dokumen lama dapat menimbulkan paradoks: meskipun secara normatif bertujuan untuk meningkatkan kepastian hukum, pada praktiknya malah membuat orang yang belum terdaftar lebih tidak yakin. Menurut prinsip "sederhana, cepat, terjangkau" yang ditetapkan dalam PP 24/1997, proses PTSL dirancang secara inklusif dan ramah lingkungan dari perspektif tata laksana; namun, ada kendala yang menghalangi pelaksanaannya di lapangan. Pendaftaran tertunda karena kendala administratif seperti verifikasi

²⁰ Taupiqqurrahman, T., Dirkareshza, R., & Agustanti, R. D. (2022). The Urgency of Ulayat Land Registration in Indonesia. Legal Brief, 11(5).

dan pemetaan data lama, kekurangan sumber daya BPN, dan masalah keuangan (meskipun tanpa biaya, kewajiban nominal BPHTB kadang-kadang memberatkan). Hak-hak masyarakat, seperti hak ulayat komunitas adat, harus dilindungi saat memberikan kepastian hukum secara institusional. UUPA menganggap hak ulayat sebagai hak komunitas hukum adat yang dapat digunakan dan dikelola bersama oleh anggota komunitasnya. Dalam konteks ini, PTSL dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah adat dan menyeimbangkan pandangan hukum masyarakat adat tentang status hukum negara terhadap tanah mereka. Program PTSL juga dimaksudkan untuk memasukkan tanah adat ke dalam sistem formal tanpa menghapus dasar hukum adat. Untuk memastikan dan melindungi hak atas tanah, pemerintah harus mencapai tujuan pendaftaran nasional sampai tahun 2025. Selama proses registrasi benar-benar mencakup seluruh wilayah, kebijakan penghapusan dokumen lama akan mendukung tujuan ini.

g. Aspek Sosial dan Dampak pada Kelompok Rentan

Petani, masyarakat adat, dan pemilik dokumen lama yang belum tersertifikat terkena dampak yang signifikan dari kebijakan ini. Masyarakat adat dan kelompok petani kecil sering menggunakan girik, letter C, atau dokumen turun-temurun lainnya sebagai "bukti kepemilikan" informal. Meskipun tidak sah menurut hukum positif, dokumen tersebut penting secara sosial karena diakui oleh tetua dan komunitasnya sebagai simbol kekuasaan. Status legal dokumen tersebut telah berubah menjadi "hanya petunjuk" pada Februari 2026, membuat kelompok ini rentan. Mereka dapat tidak dapat melakukan transaksi jual-beli secara resmi, menghadapi risiko kehilangan lahan tanpa pengakuan, atau terjebak dalam konflik batas dengan pemilik sertifikat lain. Menurut survei dan penelitian lapangan, masyarakat adat yang menggunakan girik sering kesulitan memahami pentingnya sertifikasi formal. Banyak orang menolak untuk mendaftar karena mereka percaya bahwa korupsi sudah cukup di komunitas mereka. Kelompok rentan menghadapi tantangan nyata selama proses PTSL. Menurut laporan lapangan, ada beberapa hambatan. Pertama, kebanyakan lahan adat tidak memiliki bukti tertulis formal, yang memerlukan klarifikasi lebih lanjut. Kedua, masyarakat adat menghadapi kesulitan untuk mendapatkan surat keterangan karena proses birokrasi mengharuskan persetujuan banyak pihak adat sekaligus (penghulu, aparat desa, waris, dll.).²¹ Ketiga, ada kemungkinan konflik internal (anggota adat yang tidak setuju dengan sertifikasi) menghambat proses. Karena pemangku adat lebih mempercayai aturan adat tak tertulis, program PTSL dianggap "tidak penting" di beberapa daerah karena mereka tidak tahu pentingnya sertifikat. Kondisi ini menjelaskan mengapa banyak lahan adat tidak masuk PTSL, dan kebijakan penghapusan dokumen lama menambah beban: surat adat yang hanya merupakan warisan administrasi tidak serta-merta dilindungi undang-undang jika tidak dicatat. Selain itu, kekuatan sosial dari dokumen lama menimbulkan peluang konflik. Dalam sejarah, banyak kasus sengketa agraria terjadi ketika pihak luar, baik pemerintah maupun swasta, menolak girik sebagai bukti dan

²¹ Setyono, D. R. Y. (2024). *Pelaksanaan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).

mengklaim tanah tersebut sebagai tanah negara atau melalui mekanisme hukum lainnya. Posisi hukum formal dipertegas oleh perubahan kebijakan, sehingga akan sulit bagi orang yang hanya memiliki girik tanpa sertifikat untuk membela haknya di pengadilan. Di lapangan, konsekuensi praktisnya termasuk kesulitan bagi petani berpemilik girik untuk mengelola peralihan hak secara legal, seperti hibah, waris, atau jual beli; ketidakmampuan untuk mendapatkan akses ke perbankan melalui agunan; dan peningkatan kemungkinan klaim pihak ketiga karena status hukum yang tidak stabil. Namun, di daerah terpencil, surat-surat lama sering dianggap sebagai aset keluarga yang berharga. Hak petani atau kaum adat dapat dianggap sebagai perampasan tidak langsung jika dokumen lama kehilangan kekuatan hukumnya tanpa kompensasi yang memadai.

Secara keseluruhan, kelompok rentan menghadapi dua risiko: kepastian hukum negara menjadi tegas (hanya dengan sertifikat yang dihitung), tetapi mereka kehilangan kepastian dan perlindungan hukum. Sebagaimana dicatat oleh Simbolon dan Sitorus, komunitas adat yang tetap berpegang pada aturan adat yang tidak stabil menghadapi kesulitan saat beralih ke sistem formal. Dengan kata lain, kebijakan ini meningkatkan kepastian formal tetapi belum tentu memberi pemilik dokumen lama lebih banyak keadilan. Ini mengingatkan pada dualisme hukum: hukum adat mengakui girik, sementara hukum positif membutuhkan sertifikat. Jika transisi ini tidak dilakukan dengan cara yang inklusif, konflik agraria akan meningkat di masa depan.

4 Penutup

Pemerintah telah menetapkan bahwa sejak 2 Februari 2026, sepuluh jenis surat tanah adat yang telah lama digunakan tidak lagi dapat digunakan sebagai bukti kepemilikan penuh. Dari sudut pandang sistemik, tindakan ini sejalan dengan amanat UUPA mengenai kewajiban pendaftaran tanah untuk kepastian hukum. Hanya dengan sertifikat yang diakui secara hukum tujuan sistem administrasi pertanahan yang teratur dapat dicapai. Namun, kebijakan ini meninggalkan sejumlah masalah dalam hal praktik sosial. Jika petani kecil, masyarakat adat, dan pemilik dokumen lama tidak ikut serta dalam proses sertifikasi, mereka akan menghadapi ketidakpastian baru. Semakin sulit untuk mendapatkan hak atas tanah tanpa sertifikat, dokumen bersejarah yang mereka pegang akan kehilangan nilai legalnya. Pendaftaran tanah adat ditunda karena kurangnya kesadaran hukum dan kendala administratif. Dengan demikian, pemerintah harus mengambil tindakan mitigasi untuk melindungi kelompok yang rentan sembari mendukung kebijakan sertifikasi menyeluruh. Pertama, program PTSL harus dipercepat dan diperluas dengan sosialisasi intensif. Agar biaya tidak menjadi penghalang, insentif seperti pembebasan atau subsidi BPHTB harus diberikan kepada masyarakat miskin ekstrem. Kedua, untuk merekam "tanah ulayat" secara resmi, pemerintah daerah dan BPN harus bekerja sama dengan pemuka adat untuk menyederhanakan proses pendaftaran tanah adat tanpa menghapus hak ulayat. Misalnya, mereka dapat mengurangi jumlah pihak adat yang harus tanda tangan atau menawarkan metode alternatif untuk pengesahan adat. Program Peta Tanah Ulayat, yang saat ini menjadi inisiatif nasional, harus diminimalkan. Hal



ini memudahkan proses sertifikasi individu dalam komunitas adat sekaligus memberikan pengakuan institusional pada hak komunal.

Rekomendasi untuk kebijakan selanjutnya adalah buku tanah dan sertifikat harus diprioritaskan untuk perlindungan, dan dokumen lama harus dikonversi dengan mudah. Pengaturan transisi dapat meningkatkan hukuman. Ini dapat mencakup perpanjangan waktu atau pengecualian khusus untuk kasus yang sulit, dan sanksi bagi mereka yang menolak mengakui dokumen lama sebagai bukti yang sah selama proses verifikasi. Sebaliknya, keadilan sosial dapat ditingkatkan dengan partisipasi masyarakat dalam penyelesaian konflik, termasuk penggunaan "musyawarah adat". Secara keseluruhan, ada kebutuhan untuk menjaga keseimbangan, yaitu memastikan bahwa semua tanah terdaftar untuk menjaga kestabilan hukum negara, dan melindungi hak-hak konvensional agar kebijakan tidak menciptakan ketidaksetaraan baru.

Daftar Pustaka

Journal articles:

- Adrian Sutedi, Sertifikat Hak Atas Tanah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 45.
- Elkas, W. D., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). Program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) untuk memberikan kepastian hukum pada masyarakat adat Minangkabau. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 7(1), 1–14.
- Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi, (Jakarta: Kompas, 2005), hlm. 119.
- Rayo, G. A., Mosinger, E. S., & Thaler, K. M. (2024). Statebuilding and indigenous rights implementation: Political incentives, social movement pressure, and autonomy policy in Central America. *World Development*, 175, 106468.
- Rizal, A. Efektivitas program pendaftaran tanah sistematis lengkap pada badan pertanahan kotta Palu (Doctoral dissertation, Universitas Tadulako).
- Rohman, T. (2025). Dilema hukum dan keadilan: Kajian yuridis atas rencana penghapusan tanah adat di Indonesia tahun 2026. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(3).
- Setyono, D. R. Y. (2024). Pelaksanaan Sertipikat Hak Atas Tanah Elektronik Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
- Simbolon, M. M. (2025). Harmonisasi hukum adat dan hukum positif di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(3).
- Sumendap, S. P. R., & Soerodjo, I. (2024). Kepastian hukum atas tanah bekas milik adat ditinjau berdasarkan peraturan yang berlaku. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 5(12).
- Sumardjono, M. S. (2006). Kebijakan pertanahan: antara regulasi dan implementasi. Penerbit Buku Kompas.
- Taupiqurrahman, T., Dirkareshza, R., & Agustanti, R. D. (2022). The urgency of ulayat land registration in Indonesia. *Legal Brief*, 11(5).
- Wahari, N. P. D. A. W., & Jayantiari, I. G. A. M. R. (2022). Pengaturan girik dan implikasi kepastian hukum dalam pembuktian hak atas tanah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(3), 425–434.