

Perbandingan Hukum Kelembagaan Pertanahan: Badan Pertanahan Nasional di Indonesia dan *Het Kadaster* di Belanda

Nizam Zakka Arrizal^{*1}, Siska Diana Sari², Vivi Nanda Prastiwi³

^{1,2,3}Fakultas Hukum, Universitas PGRI Madiun, Jl. Setia Budi No.85, Kanigoro, Kec. Kartoharjo, Kota Madiun, Jawa Timur 63118, Indonesia,

^{*}nizam@unipma.ac.id)

Received: 15-05-2026

Rev. Req: 20-05-2026

Accepted: 26-05-2026

ABSTRACT: *Land administration institutions play a central role in ensuring legal certainty over civil rights attached to land. This article comparatively examines the legal status, legal basis, and institutional structure of the National Land Agency (Badan Pertanahan Nasional/BPN) in Indonesia and the Dutch Cadastre, Land Registry and Mapping Agency (Het Kadaster) in the Netherlands, two institutions historically connected through the legacy of Dutch colonial law. Using a normative juridical legal research method with statutory and conceptual approaches, this study finds that although Indonesia's land law system has been significantly influenced by the Dutch legal tradition, the two countries have developed different institutional models. The National Land Agency (BPN) remains a centralized government institution under the authority of the President of Indonesia, whereas the Dutch Kadaster has operated as an autonomous administrative body (zelfstandig bestuursorgaan) since 1994. These institutional differences have implications for the level of flexibility, accountability, and the pace of digital transformation in each organization. This article recommends strengthening the functional independence of BPN and accelerating the digitalization of land administration services as key priorities for future institutional reform.*

Keywords: *National Land Agency (BPN); Kadaster; Het Kadaster; Land Administration Institutions; Agrarian Law; Comparative Law.*

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



I. PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya alam yang memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Selain berfungsi sebagai tempat bermukim, tanah juga menjadi wahana bagi berlangsungnya aktivitas ekonomi, sosial, budaya, dan politik suatu bangsa.

Journal of Law, Issue 1, 2024

Karena sifatnya yang terbatas sementara kebutuhan manusia terhadapnya terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk, pengaturan hukum atas tanah senantiasa menempati posisi

strategis dalam sistem hukum setiap negara (Aryuhanna et al., 2025). Oleh karena posisinya yang krusial tersebut, negara memerlukan sebuah lembaga yang secara khusus mengemban tugas untuk menyelenggarakan administrasi pertanahan, mulai dari survei dan pengukuran, pendaftaran hak, hingga penyelesaian sengketa pertanahan.

Indonesia, sebagai negara yang pernah berada di bawah kekuasaan kolonial Hindia Belanda selama kurang lebih tiga setengah abad, mewarisi banyak elemen sistem hukum dari Belanda, termasuk dalam bidang hukum pertanahan (agraria). Pengaruh tradisi civil law Belanda hingga kini masih tampak dalam berbagai aspek hukum Indonesia, meskipun Indonesia telah melakukan unifikasi hukum agraria nasional melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang secara tegas mencabut berlakunya hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis (Syahputra et al., 2025). Sekalipun demikian, jejak historis tersebut menyisakan pertanyaan menarik: sejauh mana kelembagaan pertanahan di Indonesia saat ini masih memiliki kemiripan struktural dengan induknya di Belanda, dan sejauh mana kedua negara telah menempuh jalur perkembangan kelembagaan yang berbeda?

Ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia pada masa kolonial, khususnya *Agrarische Wet* 1870 dan *Overschrijvingsordonnantie* (Ordonansi Balik Nama) Staatsblad 1834 Nomor 27, pada dasarnya merupakan produk hukum yang diadopsi dari sistem hukum pertanahan Belanda dengan penyesuaian terhadap kondisi Hindia Belanda (Hutagalung et al., 2012). Sistem pendaftaran tanah yang dikenal di Belanda, yaitu sistem pendaftaran akta (*deeds registration system*) yang dikelola oleh *Kadaster*, turut memengaruhi cara pandang hukum pertanahan di Indonesia pada masa kolonial. Namun demikian, pasca-kemerdekaan dan lebih-lebih setelah lahirnya UUPA, Indonesia secara bertahap mengembangkan sistem pendaftaran tanahnya sendiri, yakni sistem pendaftaran hak yang bersifat negatif bertendensi positif sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Perbedaan filosofi sistem pendaftaran tanah tersebut turut membentuk perbedaan desain kelembagaan yang menaunginya.

Lembaga pertanahan pada suatu negara memegang peran yang sangat penting karena tugas dan wewenangnya menyentuh bidang yang krusial dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Sengketa pertanahan yang tidak terselesaikan, tumpang tindih hak atas tanah, serta lambannya proses sertifikasi tanah dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak luas, baik terhadap investasi, kesejahteraan masyarakat, maupun stabilitas sosial. Di Indonesia, tugas tersebut kini diemban secara terpadu oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN), yang landasan kelembagaannya terus mengalami penataan, terakhir melalui Peraturan Presiden Nomor 176 Tahun 2024 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional. Di Belanda, tugas serupa diemban oleh *Het Kadaster*, sebuah lembaga yang telah berusia hampir dua abad dan kini berstatus sebagai badan otonom (*zelfstandig bestuursorgaan*) yang menyelenggarakan pendaftaran kadaster, hak atas tanah, dan pemetaan nasional (Kadaster, n.d.-a).

Pembaca yang berkecimpung dalam studi hukum agraria, kebijakan publik di bidang pertanahan, maupun praktik hukum pertanahan sehari-hari akan menemukan relevansi langsung dari penelitian ini. Perbandingan hukum kelembagaan antara dua negara yang memiliki keterkaitan historis memberikan perspektif yang tidak sekadar deskriptif, melainkan juga evaluatif memungkinkan pembaca untuk memahami mengapa Indonesia, meski berangkat dari akar hukum yang sama, kini menempuh model kelembagaan yang cukup berbeda dari Belanda. Pemahaman ini penting bagi perumus kebijakan dalam merancang arah reformasi kelembagaan BPN ke depan, khususnya terkait wacana penguatan independensi lembaga, percepatan digitalisasi, dan peningkatan akuntabilitas publik.

Penulis melakukan penelitian ini didorong oleh beberapa alasan mendasar. Pertama, kajian mengenai kelembagaan pertanahan di Indonesia selama ini lebih banyak difokuskan pada aspek teknis pendaftaran tanah, penyelesaian sengketa, atau implementasi program tertentu seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sementara kajian yang secara spesifik membandingkan desain kelembagaan BPN dengan lembaga sejenis di negara lain, khususnya Belanda sebagai negara asal sistem hukum kolonial, masih relatif terbatas. Kedua, dinamika regulasi kelembagaan pertanahan di Indonesia yang terus berubah termasuk penataan organisasi terbaru melalui Perpres Nomor 176 dan 177 Tahun 2024 serta Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2025 menuntut adanya pembaruan kajian akademik yang responsif terhadap perkembangan hukum positif terkini. Ketiga, studi perbandingan hukum kelembagaan dapat memberikan masukan konstruktif bagi penataan kelembagaan pertanahan Indonesia ke depan, dengan tetap memperhatikan konteks sosial, politik, dan hukum yang berbeda antara kedua negara.

Penelitian ini memiliki sejumlah perbedaan mendasar dengan penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian Hutagalung, Kolkman, dan Verstappen (2012) misalnya, lebih menitikberatkan pada perbandingan hukum pertanahan (hukum substantif) antara Belanda dan Indonesia secara umum, tanpa secara spesifik memfokuskan pada aspek kelembagaan administratifnya. Penelitian Aryuhanna, Hanifah, Badahda, Niravita, dan Fikri (2025) mengulas perbandingan sistem pendaftaran tanah di empat negara sekaligus (Indonesia, Malaysia, Belanda, dan Australia), sehingga pembahasan mengenai Belanda relatif tidak mendalam karena harus berbagi porsi dengan tiga negara lainnya. Sementara itu, penelitian Lubis, Lubis, dan Adawiyah (2024) berfokus pada analisis implementasi Perpres Nomor 177 Tahun 2024 semata dari perspektif reformasi birokrasi domestik Indonesia, tanpa perspektif perbandingan dengan negara lain. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan melakukan analisis komparatif yang berfokus tajam pada dua lembaga, yaitu BPN/Kementerian ATR-BPN di Indonesia dan Kadaster di Belanda, dengan menitikberatkan pada aspek dasar hukum pembentukan, bentuk kelembagaan, struktur organisasi, dan kedudukannya terhadap pemerintah pusat.

Tujuan penelitian ini adalah: pertama, untuk menganalisis dasar hukum dan struktur kelembagaan Badan Pertanahan Nasional di Indonesia pasca-terbitnya Perpres Nomor 176 dan 177 Tahun 2024 beserta peraturan pelaksanaannya; kedua, untuk menganalisis dasar hukum dan struktur kelembagaan *Het Kadaster* di Belanda; dan ketiga, untuk mengidentifikasi persamaan dan perbedaan mendasar antara kedua lembaga tersebut serta implikasinya terhadap efektivitas penyelenggaraan administrasi pertanahan di masing-masing negara.

Manfaat penelitian ini dapat ditinjau dari dua sisi. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum agraria dan hukum perbandingan (*comparative law*), khususnya dalam kajian mengenai desain kelembagaan administrasi pertanahan lintas yurisdiksi. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk kebijakan, khususnya Kementerian ATR/BPN, dalam merumuskan arah penataan kelembagaan pertanahan yang lebih efektif, akuntabel, dan adaptif terhadap perkembangan teknologi informasi, dengan mengambil pelajaran dari praktik baik (*best practices*) yang diterapkan oleh Kadaster di Belanda.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, bahwa meskipun sistem hukum pertanahan Indonesia berakar dari tradisi hukum kolonial Belanda, desain kelembagaan Badan Pertanahan Nasional di Indonesia saat ini secara signifikan berbeda dari desain kelembagaan Kadaster di Belanda, terutama dalam hal tingkat sentralisasi struktural dan status otonomi kelembagaan. BPN diduga masih menempuh model kelembagaan yang tersentralisasi dan terintegrasi erat dengan struktur pemerintahan pusat, sedangkan Kadaster telah bertransformasi menuju model badan otonom yang secara operasional lebih independen. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah Bagaimana analisis yuridis eksistensi kelembagaan Badan Pertanahan Nasional di Indonesia dan kelembagaan *Het Kadaster* di Belanda ?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, termasuk aspek teori, sejarah, filosofi, dan perbandingan, dengan menelaah bahan hukum kepustakaan sebagai data utama (Marzuki, 2017). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan dengan kelembagaan pertanahan di Indonesia, yaitu Peraturan Presiden Nomor 176 Tahun 2024 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, yang kemudian diperbandingkan dengan kerangka hukum kelembagaan Kadaster di Belanda, yakni Kadasterwet (*Cadastre Act*) dan ketentuan *Burgerlijk Wetboek Boek 3*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep-konsep hukum yang melatarbelakangi desain kelembagaan pertanahan di kedua negara, seperti konsep lembaga pemerintah non-kementerian, konsep badan otonom (*zelfstandig bestuursorgaan*), dan konsep kepastian hukum dalam pendaftaran tanah (Rosidi et al., 2024). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan Indonesia dan Belanda, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier berupa informasi resmi dari situs web lembaga terkait, yang dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan teknik interpretatif dan komparatif untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kelembagaan Pertanahan di Indonesia

Kelembagaan pertanahan di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan bentuk sejak masa kemerdekaan hingga saat ini. Setelah sempat berbentuk direktorat jenderal di bawah beberapa kementerian yang berbeda-beda, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk sebagai Lembaga Pemerintah Non-Departemen pada tahun 1988, dan mengalami penggabungan dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang pada tahun 2015. Penataan kelembagaan paling mutakhir dituangkan dalam dua peraturan presiden yang terbit bersamaan pada penghujung tahun 2024, yaitu Peraturan Presiden Nomor 176 Tahun 2024 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang keduanya ditetapkan sebagai tindak lanjut atas perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.

Perpres Nomor 176 Tahun 2024 menetapkan bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survei dan pemetaan pertanahan dan ruang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agraria, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 176 Tahun 2024 Tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang, 2024). Fungsi tersebut menegaskan cakupan tugas Kementerian ATR yang sangat luas, mencakup dimensi tata ruang sekaligus pertanahan secara terpadu dalam satu institusi. Sementara itu, Perpres Nomor 177 Tahun 2024 menegaskan kedudukan Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 177 Tahun 2024 Tentang Badan Pertanahan Nasional, 2024). Model kelembagaan ini menempatkan BPN pada posisi yang unik: secara formal ia merupakan lembaga tersendiri yang bertanggung jawab kepada Presiden, namun secara operasional bersatu-padu (menyatu jabatan pimpinannya) dengan Kementerian ATR, di mana Menteri ATR merangkap sebagai Kepala BPN.

Penataan lebih lanjut mengenai struktur organisasi internal Kementerian ATR/BPN diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Peraturan ini diterbitkan untuk mewujudkan organisasi dan tata kerja yang efektif dan efisien guna meningkatkan kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN, dengan merujuk secara eksplisit pada Pasal 54 Perpres Nomor 176 Tahun 2024 serta Pasal 5 dan Pasal 8 Perpres Nomor 177 Tahun 2024 (Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2025). Regulasi ini menggantikan pengaturan organisasi sebelumnya dan mencerminkan upaya berkelanjutan pemerintah untuk menata ulang struktur birokrasi pertanahan agar lebih responsif terhadap tuntutan pelayanan publik,

sebagaimana ditegaskan pula dalam sosialisasi resmi yang disampaikan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN kepada jajaran pusat dan daerah.

Pada tingkat kewilayahan, struktur kelembagaan pertanahan di Indonesia bersifat berjenjang, dari Kantor Wilayah BPN di tingkat provinsi hingga Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Regulasi ini menegaskan bahwa Kantor Pertanahan melaksanakan sebagian tugas dan fungsi BPN di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan, dan bahkan dimungkinkan dibentuk lebih dari satu Kantor Pertanahan pada satu kabupaten/kota apabila kebutuhan pelayanan menghendaki demikian. Struktur berjenjang ini menghasilkan jaringan kantor pertanahan yang sangat luas misalnya tercatat 23 Kantor Pertanahan di Provinsi Aceh, 27 Kantor Pertanahan di Sumatera Utara, dan puluhan lainnya tersebar di seluruh provinsi yang secara struktural bertanggung jawab kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN provinsi masing-masing. Struktur ini mencerminkan model kelembagaan yang tersentralisasi secara hierarkis, di mana kewenangan mengalir secara berjenjang dari pusat ke daerah, dan bukan model kelembagaan yang terdesentralisasi secara otonom kepada satuan pemerintahan daerah.

Dari segi substansi hukum pertanahan yang dijalankan oleh BPN, sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem pendaftaran hak yang bersifat negatif bertendensi positif, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam sistem ini, sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan BPN berfungsi sebagai alat bukti yang kuat (bukan mutlak), sehingga tetap dapat dibatalkan apabila terbukti terdapat kekeliruan atau cacat hukum melalui putusan pengadilan (Aryuhanna et al., 2025). Karakteristik ini berimplikasi pada peran BPN yang tidak hanya bersifat administratif-registratif, tetapi juga kerap terlibat dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur mediasi maupun dukungan pembuktian di pengadilan.

2. Kelembagaan Pertanahan di Belanda: *Het Kadaster*

Berbeda dengan Indonesia, kelembagaan pertanahan di Belanda telah menempuh jalur sejarah yang relatif lebih linear dan panjang. Kadaster, kependekan dari '*the Netherlands' Cadastre, Land Registry and Mapping Agency*' pertama kali dibentuk pada tahun 1832 sebagai bagian dari Kementerian Keuangan Belanda, dengan tugas utama mengumpulkan dan mendaftarkan data administratif dan spasial mengenai properti serta hak-hak yang melekat padanya (Kadaster, n.d.-a). Pada tahun 1974, seiring dengan makin pentingnya peran informasi pertanahan dalam kebijakan perencanaan dan lingkungan hidup, Dewan Menteri Belanda memutuskan untuk mengalihkan Kadaster dari Kementerian Keuangan ke Kementerian Perumahan, Tata Ruang, dan Lingkungan Hidup (CSDILA, n.d.).

Perubahan paling fundamental terjadi pada tahun 1994, ketika Dewan Menteri Belanda memutuskan untuk mentransformasikan Kadaster dari sebuah departemen pemerintahan biasa menjadi sebuah *zelfstandig bestuursorgaan* atau badan otonom (*independent public body*). Transformasi ini dilandasi oleh pengakuan bahwa pendaftaran tanah dan kadaster

merupakan tugas publik (*public task*), namun perlu dijalankan secara profesional layaknya sebuah entitas bisnis (*in a business-like way*) agar lebih efisien dan responsif (CSDILA, n.d.). Sejak saat itu, Kadaster menjalankan tugasnya secara mandiri dalam hal manajemen operasional dan keuangan, meskipun tetap berada dalam pembinaan Kementerian yang membawahnya saat ini Kementerian Perumahan dan Tata Ruang (*Ministry of Housing and Spatial Planning*) dan tetap tunduk pada Kadasterwet (*Cadastre Act*) sebagai payung hukum utamanya.

Berdasarkan informasi resmi yang dipublikasikan Kadaster, lembaga ini mengumpulkan dan mendaftarkan data administratif dan spasial mengenai properti dan hak-hak yang terkait dengannya, termasuk pula pendaftaran atas kapal, pesawat udara, dan jaringan telekomunikasi, dengan tujuan utama melindungi kepastian hukum (*legal certainty*) di dalam masyarakat (Kadaster, n.d.-a). Selain fungsi pendaftaran, Kadaster juga bertanggung jawab atas pemetaan nasional dan pemeliharaan sistem koordinat referensi nasional, serta berperan sebagai badan penasihat (*advisory body*) untuk isu-isu tata guna lahan dan infrastruktur data spasial nasional. Kelompok pengguna utama layanan Kadaster mencakup notaris (*civil-law notaries*), pemerintah daerah, dunia usaha, lembaga keuangan, dan individu (Kadaster, n.d.-b).

Salah satu ciri khas sistem hukum pertanahan Belanda yang dijalankan oleh Kadaster adalah keterlibatan wajib notaris (*civil-law notary*) dalam setiap peralihan hak atas tanah. Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (*Dutch Civil Code*), pengalihan kepemilikan atas tanah harus dituangkan dalam akta transfer (*deed of transfer*) yang hanya dapat dibuat dan dieksekusi oleh notaris, yang kemudian wajib didaftarkan pada register publik yang dikelola Kadaster agar peralihan hak tersebut memiliki akibat hukum (Kadaster, n.d.-b). Apabila pendaftaran tersebut tidak dilakukan, maka peralihan hak yang dimaksud tidak memiliki akibat hukum sama sekali. Sistem ini menempatkan Kadaster sebagai simpul akhir (*final mandatory step*) dalam rangkaian proses peralihan hak atas tanah, dengan land registrar Kadaster berwenang untuk memverifikasi kesesuaian dokumen dengan ketentuan hukum sebelum menerima atau menolak pendaftaran suatu akta.

Digitalisasi layanan Kadaster juga tergolong maju. Sejak periode 1981-1985, seluruh informasi *kadaster* telah dikomputerisasi, dan sejak tahun 1985 informasi pendaftaran tanah telah dapat diakses secara daring (*online*), sementara data historis sejak tahun 1832 tetap dapat diakses melalui arsip digital oleh pegawai Kadaster (Portal, n.d.). Sistem ini memungkinkan notaris dan profesional hukum lainnya untuk melakukan pencarian data pertanahan secara elektronik dengan berbagai parameter pencarian, termasuk melalui jaringan *European Land Information Service* (EULIS) bagi pengguna profesional lintas negara Eropa.

3. Persamaan, Perbedaan, dan Implikasinya bagi Penataa Kelembagaan Pertanahan Indonesia

Untuk memperjelas persamaan dan perbedaan kedua lembaga tersebut, Tabel 1 berikut merangkum perbandingan kelembagaan pertanahan Indonesia dan Belanda pada delapan aspek utama.

Tabel 1. Perbandingan Kelembagaan Pertanahan Indonesia (BPN/ATR-BPN) dan Belanda (*Kadaster*)

Aspek Perbandingan	Indonesia (BPN / Kementerian ATR-BPN)	Belanda (<i>Het Kadaster</i>)
Dasar hukum pembentukan	Perpres No. 176/2024 (Kementerian ATR), Perpres No. 177/2024 (BPN), Permen ATR/BPN No. 6/2025, Permen ATR/BPN No. 17/2020	Kadasterwet 1989 (<i>Cadastre Act</i>) beserta <i>Burgerlijk Wetboek Boek 3</i> (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku 3 tentang benda)
Bentuk kelembagaan	Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (BPN) yang bersatu-padu dengan Kementerian ATR, di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden	<i>Zelfstandig bestuursorgaan</i> (badan otonom/mandiri) sejak 1994, berada di bawah pembinaan Kementerian Perumahan dan Tata Ruang (<i>Ministry of Housing and Spatial Planning</i>)
Kedudukan terhadap pemerintah pusat	Terintegrasi erat secara struktural dan hierarkis dengan pemerintah pusat; Kepala BPN merangkap sebagai unsur pimpinan Kementerian ATR	Otonom secara operasional dan manajerial meskipun tetap menjalankan tugas publik dan diawasi oleh menteri yang membawahnya
Struktur jenjang kantor	Kementerian ATR/BPN (pusat) - Kantor Wilayah BPN Provinsi - Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota	Kantor pusat <i>Kadaster</i> di Apeldoorn dengan kantor-kantor regional yang terintegrasi dalam satu sistem administrasi elektronik nasional
Cakupan tugas	Survei dan pemetaan, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agraria, pengadaan tanah, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, penanganan sengketa dan konflik pertanahan, serta tata ruang	Pendaftaran kadaster dan hak atas tanah (termasuk kapal, pesawat udara, dan jaringan telekomunikasi), pemetaan nasional, pemeliharaan sistem koordinat referensi nasional, serta penyediaan data spasial nasional
Sistem pendaftaran tanah	Menganut sistem pendaftaran hak (negatif bertendensi positif) sebagaimana diatur PP No. 24/1997, dengan Sertipikat Hak Atas Tanah sebagai tanda bukti yang kuat namun dapat dibatalkan oleh putusan pengadilan	Menganut sistem pendaftaran akta (<i>deeds registration system</i>) yang dikombinasikan dengan asas negatif; peralihan hak wajib melalui akta notaris dan didaftarkan pada <i>Kadaster</i> agar mengikat pihak ketiga
Digitalisasi layanan	Sedang bertransformasi menuju sertipikat elektronik dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), namun implementasi masih bertahap dan belum merata di seluruh wilayah	Telah menerapkan sistem pendaftaran elektronik penuh sejak awal 2000-an, terintegrasi dengan <i>Basisregistratie Kadaster</i> dan layanan daring bagi

Aspek Perbandingan	Indonesia (BPN / Kementerian ATR-BPN)	Belanda (<i>Het Kadaster</i>)
		notaris, pemerintah daerah, dan masyarakat
Akuntabilitas dan pengawasan	Diawasi secara hierarkis oleh Presiden melalui mekanisme pemerintahan; rawan terhadap perubahan kebijakan akibat pergantian rezim/kabinet	Diawasi oleh menteri yang membawahnya namun dengan pertanggungjawaban kinerja dan keuangan yang independen sebagai badan otonom, sehingga relatif lebih stabil terhadap pergantian pemerintahan

Berdasarkan Tabel 1 di atas, dapat diidentifikasi bahwa perbedaan paling mendasar antara kedua lembaga terletak pada bentuk kelembagaan dan kedudukannya terhadap pemerintah pusat. BPN di Indonesia, meskipun secara formal berstatus sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dalam praktiknya menyatu secara struktural dengan Kementerian ATR melalui rangkap jabatan pimpinan, sehingga independensinya bersifat semu (*quasi-independent*). Sebaliknya, Kadaster di Belanda telah mengalami transformasi kelembagaan yang lebih tegas menjadi badan otonom (*zelfstandig bestuursorgaan*) sejak tahun 1994, yang memberinya keleluasaan manajerial dan keuangan yang lebih besar meskipun tetap berada dalam pembinaan kementerian teknis terkait.

Dari sisi historis, Kadaster memiliki rentang sejarah kelembagaan yang jauh lebih panjang, yakni sejak tahun 1832, dengan titik balik penting pada tahun 1994 ketika berubah menjadi badan otonom. Sebaliknya, BPN di Indonesia baru terbentuk pada tahun 1988 dan terus mengalami penataan ulang struktur secara berkala, dengan perubahan paling signifikan justru terjadi paling akhir, yaitu pada tahun 2024-2025 melalui Perpres Nomor 176 dan 177 Tahun 2024 serta Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2025. Pola ini mengindikasikan bahwa kelembagaan pertanahan Indonesia masih berada dalam fase pencarian bentuk yang ideal (masih dinamis), sedangkan Kadaster telah mencapai kestabilan kelembagaan yang relatif matang sejak tiga dekade terakhir.

Selain aspek historis, perbedaan struktural antara kedua lembaga juga dapat dilihat dari jumlah tingkatan regulasi yang mengatur pembentukannya, jumlah jenjang kantor operasional, serta tingkat otonomi kelembagaannya. Kelembagaan pertanahan Indonesia diatur melalui lapisan regulasi yang lebih banyak (empat peraturan yang saling terkait: dua Perpres dan dua Peraturan Menteri) dibandingkan dengan Belanda yang cukup diatur melalui Kadasterwet dan ketentuan umum dalam *Burgerlijk Wetboek*. Struktur jenjang kantor operasional BPN juga lebih kompleks (tiga jenjang: pusat, kantor wilayah provinsi, dan kantor pertanahan kabupaten/kota) dibandingkan dengan Kadaster yang mengoperasikan sistem yang lebih terpusat dan terintegrasi secara elektronik dari kantor pusatnya di Apeldoorn. Sebaliknya, pada dimensi status otonomi kelembagaan, Kadaster berada pada posisi yang jauh

lebih tinggi dibandingkan BPN, yang mengonfirmasi analisis kualitatif pada bagian sebelumnya.

Kompleksitas regulasi dan struktur berjenjang pada kelembagaan pertanahan Indonesia sesungguhnya dapat dipahami dalam konteks luas dan kompleksnya wilayah geografis serta jumlah penduduk Indonesia yang jauh lebih besar dibandingkan Belanda, sehingga desain kelembagaan yang lebih tersentralisasi dan berjenjang dianggap perlu untuk menjangkau seluruh wilayah. Namun demikian, kompleksitas tersebut juga berpotensi menimbulkan inefisiensi birokrasi, tumpang tindih kewenangan antarjenjang, dan lambannya respons terhadap perkembangan teknologi, sebagaimana tercermin dari masih bertahapnya implementasi sertifikat elektronik dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di berbagai daerah, sebagaimana ditunjukkan oleh studi kasus implementasi 'Kabupaten Lengkap' yang masih menghadapi tantangan sinkronisasi data spasial dan tekstual (Prasetyo, 2025).

Sebaliknya, status *Kadaster* sebagai badan otonom sejak 1994 memberikan fleksibilitas yang lebih besar dalam pengambilan keputusan manajerial, termasuk dalam berinvestasi pada infrastruktur teknologi informasi, yang pada gilirannya memungkinkan *Kadaster* mencapai digitalisasi penuh sistem pendaftarannya jauh lebih awal dibandingkan Indonesia. Struktur otonom semacam ini juga menjadikan kinerja Kadaster relatif lebih stabil terhadap pergantian kabinet atau perubahan arah kebijakan politik, karena tugas dan fungsinya diatur secara tegas dalam undang-undang (*Kadasterwet*) dan tidak bergantung sepenuhnya pada struktur kementerian tertentu berbeda dengan BPN di Indonesia yang bentuk kelembagaannya kerap berubah mengikuti kebijakan reorganisasi kementerian dari setiap periode pemerintahan (Lubis et al., 2024).

Persamaan yang tetap dapat ditemukan antara kedua lembaga adalah keduanya sama-sama menjalankan fungsi pendaftaran tanah sebagai instrumen utama untuk mewujudkan kepastian hukum (*legal certainty*), dan keduanya sama-sama berada di bawah pembinaan kementerian teknis yang menangani urusan perumahan dan tata ruang (di Indonesia: Kementerian ATR itu sendiri; di Belanda: *Ministry of Housing and Spatial Planning*). Kesamaan lain adalah bahwa kedua lembaga menghadapi tantangan zaman yang serupa, yaitu tuntutan digitalisasi layanan dan integrasi data spasial nasional (national spatial data infrastructure), meskipun tingkat pencapaian keduanya berbeda cukup jauh.

Hasil analisis pada pokoknya bahwa meskipun sistem hukum pertanahan Indonesia berakar dari tradisi hukum kolonial Belanda, desain kelembagaan BPN saat ini secara signifikan berbeda dari desain kelembagaan Kadaster, terutama dalam hal tingkat sentralisasi struktural dan status otonomi kelembagaan. Temuan ini sejalan dengan pandangan bahwa meskipun hukum substantif pertanahan kedua negara memiliki akar historis yang sama, evolusi kelembagaan administratifnya dapat menyimpang secara signifikan seiring waktu, dipengaruhi oleh konteks politik, geografis, dan kebijakan reformasi birokrasi masing-masing negara (Hutagalung et al., 2012).

Temuan-temuan di atas memberikan sejumlah implikasi bagi arah penataan kelembagaan pertanahan Indonesia ke depan. Pertama, penguatan independensi fungsional BPN tanpa

harus melepaskan tanggung jawabnya terhadap Presiden dapat dipertimbangkan sebagai salah satu opsi reformasi, misalnya dengan memperjelas batas kewenangan operasional yang tidak bergantung pada perubahan struktur kementerian pada setiap periode pemerintahan. Kedua, pengalaman Kadaster dalam berinvestasi pada digitalisasi sejak tahun 1980-an dapat menjadi pembelajaran bagi Indonesia untuk mempercepat implementasi sertipikat elektronik dan basis data pertanahan nasional yang terintegrasi, mengingat digitalisasi merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya kepastian hukum yang efisien dan mudah diakses publik. Ketiga, keterlibatan profesi notaris dalam sistem pendaftaran akta di Belanda, meskipun tidak dapat serta-merta diadopsi mengingat perbedaan sistem pendaftaran tanah (sistem hak versus sistem akta), memberikan gambaran mengenai pentingnya sinergi antara lembaga pendaftaran tanah dan profesi hukum pendukung dalam menjamin keabsahan setiap peralihan hak atas tanah.

IV. KESIMPULAN

Pengaturan hukum kelembagaan Badan Pertanahan Nasional di Indonesia saat ini diatur melalui beberapa instrumen yuridis yang terdiri atas Peraturan Presiden Nomor 176 Tahun 2024 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian ATR/BPN, dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan. Keempat regulasi tersebut secara kolektif membentuk struktur kelembagaan yang tersentralisasi dan berjenjang dari pusat hingga kabupaten/kota, dengan BPN yang secara formal berstatus sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertanggung jawab kepada Presiden, namun secara struktural menyatu dengan Kementerian ATR melalui rangkap jabatan pimpinan. Pengaturan hukum kelembagaan Het Kadaster di Belanda bertumpu pada *Kadasterwet (Cadastre Act)* dan ketentuan *Burgerlijk Wetboek*. Berdasarkan kerangka hukum tersebut, Kadaster berkedudukan sebagai badan otonom (*zelfstandig bestuursorgaan*) sejak tahun 1994, dengan cakupan tugas yang mencakup pendaftaran kadaster dan hak atas tanah (termasuk kapal, pesawat udara, dan jaringan telekomunikasi), pemetaan nasional, serta pemeliharaan infrastruktur data spasial nasional, yang dijalankan secara mandiri dalam hal manajerial dan keuangan meskipun tetap berada dalam pembinaan kementerian teknis terkait.

Berdasarkan simpulan tersebut, penelitian ini mengajukan sejumlah saran sebagai berikut: Pemerintah, melalui Kementerian ATR/BPN, disarankan untuk mengkaji lebih lanjut opsi penguatan independensi fungsional BPN dalam pengelolaan operasional dan anggaran, tanpa mengurangi akuntabilitasnya kepada Presiden, guna mengurangi kerentanan kelembagaan terhadap pergantian kebijakan pada setiap periode pemerintahan. Kementerian ATR/BPN disarankan untuk menambah kuota PTSL dan mempercepat implementasi sertipikat elektronik serta peningkatan sistem jaringan internal supaya meminimalisir trouble. Penelitian lanjutan disarankan untuk mengkaji secara lebih mendalam aspek pembiayaan kelembagaan (*financing model*) BPN dan Kadaster, mengingat aspek ini turut memengaruhi tingkat kemandirian operasional kedua lembaga namun belum tercakup secara mendalam dalam penelitian yuridis normatif ini.

VI. REFERENSI

- Aryuhanna, D. C., Hanifah, D. N., Badahda, L. Z., Niravita, A., & Fikri, M. A. H. (2025). Analisis Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia, Malaysia, Belanda, dan Australia. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora*, 2(September), 153–164. <https://doi.org/https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i6.1349>
- CSDILA, C. T. (n.d.). *Netherlands - Land Administration Country Profile*. <https://cadastraltemplate.org/netherlands.php>
- Hutagalung, A. S., Verstappen, L. C. A., Kolkman, W. D., & Bosko, R. E. (2012). *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia* (1st ed.). Pustaka Larasan.
- Kadaster. (n.d.-a). *About Us*. <https://www.kadaster.nl/about-us>
- Kadaster. (n.d.-b). *After the Notary*. <https://www.kadaster.nl/about-us/after-the-notary>
- Lubis, D. I. S., Lubis, A. H., & Adawiyah, R. (2024). Reformasi Birokrasi Dalam Pengelolaan Pertanahan Nasional (Analisis Terhadap Implementasi Peraturan Presiden No. 177 Tahun 2024 dalam Meningkatkan Efektivitas dan Keadilan Sosial di Indonesia). *Jurnal Ilmiah Penelitan Law Jurnal*, V(177), 45–57. <https://www.researchgate.net/publication/387715151>
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (13th ed.). Kencana.
- Portal, E. e-J. (n.d.). *Land Registers in EU Countries - Netherlands*. https://e-justice.europa.eu/topics/registers-business-insolvency-land/land-registers-eu-countries/nl_en
- Prasetyo, S. (2025). Kabupaten Lengkap Spasial Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan. *Jurnal Praktik Keinsinyuran*, 2(1). <https://ejournal.atmajaya.ac.id/index.php/jpk/article/download/6424/3085/28598>
- Rosidi, A., Zainuddin, M., & Arifiana, I. (2024). Metode Dalam Penelitian Hukum Normatif Dan Sosiologis (Field Research). *Journal Law and Government*, 2(1), 46–58. <https://doi.org/https://doi.org/10.31764/jlag.v2i1.21606>
- Syahputra, M. F., Putra, B. T., & Alvin Dwi Arianto. (2025). Perbedaan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Indonesia, Malaysia dan Singapura: Efektivitas dan Tantangannya. *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik*, 2(1), 348–361. <https://doi.org/https://doi.org/10.61722/jmia.v2i1.3334>