

Analisis Yuridis Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia

Atika Ayu Setia Harnum¹, Siti Julacha²

Universitas Pamulang, Indonesia, Email : atikaayusetia@mail.com

Naskah Diterima : 02 Maret 2026; Naskah Review : 15 Maret 2026 Diterima Publikasi : 30 April 2026

Abstract

This study aims to analyze the legal framework and effectiveness of the Complete Systematic Land Registration Program (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap/PTSL) in ensuring legal certainty over land rights in Indonesia. This research employs a normative legal research method using statutory and conceptual approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal sources, which are analyzed qualitatively through library research. The findings indicate that PTSL is an implementation of Article 19 of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles, supported by Government Regulation Number 24 of 1997 and the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency Number 6 of 2018. The program provides legal certainty through the issuance of land certificates as strong legal evidence of ownership while promoting orderly land administration and improving public welfare. Nevertheless, the implementation of PTSL still faces several challenges, including inconsistencies between physical and juridical land data, limited public legal awareness, insufficient human resources, and potential land disputes. Therefore, improving land data quality, strengthening supervision, accelerating the digitalization of land administration, and increasing public participation are essential to optimize the realization of legal certainty and legal protection over land rights.

Keyword: *Legal Certainty; Land Rights; Complete Systematic Land Registration (PTSL); Land Registration; Agrarian Law*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum serta efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PTSL merupakan implementasi Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang didukung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Program ini memberikan kepastian hukum melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat atas kepemilikan tanah, sekaligus mendukung tertib administrasi pertanahan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, pelaksanaan PTSL masih menghadapi berbagai kendala, antara lain ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, keterbatasan sumber daya manusia, serta potensi sengketa pertanahan. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kualitas data pertanahan, penguatan pengawasan, digitalisasi administrasi pertanahan, serta peningkatan partisipasi masyarakat agar tujuan PTSL dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum dapat tercapai secara optimal.

Kata kunci: *Kepastian Hukum; Hak Atas Tanah; Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL); Pendaftaran Tanah; Hukum Agraria*

PENDAHULUAN

Seiring dengan berkembangnya zaman, tanah merupakan sumber daya alam yang memiliki nilai strategis bagi kehidupan masyarakat Indonesia. Selain berfungsi sebagai tempat tinggal, tanah juga menjadi sarana kegiatan ekonomi, sosial, budaya, dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, kepastian hukum hak atas tanah menjadi kebutuhan mendasar guna menjamin perlindungan hak masyarakat serta mencegah terjadinya sengketa dan konflik pertanahan. Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum tersebut, negara melalui pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum.¹

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum yang harus diwujudkan dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, termasuk dalam bidang pertanahan. Dalam konteks hukum agraria, kepastian hukum hak atas tanah menjadi sangat penting karena tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi dan jumlahnya terbatas, sementara kebutuhan masyarakat terhadap tanah terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan pembangunan nasional. Tanpa adanya kepastian hukum, hubungan hukum antara seseorang dengan tanah yang dikuasainya akan rentan menimbulkan sengketa, konflik, maupun ketidakadilan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.²

Secara konstitusional, penguasaan dan pengelolaan tanah di Indonesia berlandaskan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang memberikan dasar hukum bagi penyelenggaraan administrasi pertanahan nasional, termasuk pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai instrumen untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat.

Pendaftaran tanah merupakan instrumen penting dalam sistem hukum agraria Indonesia karena menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah. Keberadaan sertifikat tanah memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak sehingga dapat mengurangi potensi sengketa pertanahan yang sering terjadi di masyarakat. Namun demikian, hingga saat ini masih terdapat banyak bidang tanah yang belum terdaftar sehingga menimbulkan berbagai permasalahan, seperti tumpang tindih kepemilikan, sengketa batas tanah, pemalsuan dokumen, hingga munculnya sertifikat ganda.³

Permasalahan pertanahan di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kepastian hukum hak atas tanah masih menghadapi berbagai tantangan. Sengketa pertanahan yang terus meningkat dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa administrasi pertanahan belum sepenuhnya tertib dan efektif. Banyak masyarakat, khususnya di daerah pedesaan, yang masih menguasai tanah berdasarkan bukti kepemilikan adat atau surat-surat di bawah tangan tanpa adanya sertifikat hak atas tanah. Kondisi tersebut menyebabkan posisi hukum pemilik tanah menjadi lemah ketika terjadi sengketa atau klaim dari pihak lain. Oleh karena itu, diperlukan langkah konkret dari pemerintah untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini merupakan kebijakan strategis nasional yang bertujuan mempercepat pendaftaran seluruh bidang tanah di Indonesia secara serentak dalam satu wilayah desa atau kelurahan. Dasar hukum

¹ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

² Sudikno Mertokusumo, "Kepastian Hukum", *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2010), hlm. 160

³ Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

pelaksanaan PTSL antara lain terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Melalui program ini, pemerintah berupaya memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada masyarakat atas hak tanah yang dimilikinya melalui penerbitan sertipikat hak atas tanah secara lebih cepat, sederhana, dan terjangkau.⁴

Pelaksanaan PTSL memiliki peran penting dalam mendukung terwujudnya tertib administrasi pertanahan. Dengan terdaptarnya seluruh bidang tanah dalam suatu wilayah secara sistematis, data pertanahan menjadi lebih lengkap dan akurat sehingga dapat meminimalisasi terjadinya sengketa maupun konflik pertanahan. Selain itu, sertipikat yang diperoleh masyarakat melalui program PTSL juga memberikan manfaat ekonomi karena dapat digunakan sebagai jaminan dalam memperoleh akses permodalan dari lembaga keuangan. Dengan demikian, PTSL tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan Masyarakat.⁵

Dalam praktiknya, masih banyak masyarakat yang belum memiliki sertipikat sebagai bukti hak atas tanah yang sah. Sebagian besar tanah masih dikuasai berdasarkan girik, petok D, letter C, atau bukti penguasaan lainnya yang secara yuridis belum memberikan kepastian hukum yang kuat. Kondisi tersebut sering kali menimbulkan persoalan ketika terjadi peralihan hak, pewarisan, jual beli, maupun sengketa dengan pihak lain. Bahkan dalam beberapa kasus, tanah yang sama dapat diklaim oleh lebih dari satu pihak karena lemahnya sistem administrasi dan belum terdaptarnya bidang tanah secara resmi pada instansi pertanahan.

Permasalahan tersebut semakin kompleks dengan meningkatnya nilai ekonomis tanah akibat pembangunan infrastruktur, perkembangan kawasan industri, dan pertumbuhan wilayah perkotaan. Tingginya nilai tanah sering kali menjadi pemicu munculnya sengketa pertanahan baik antara individu dengan individu, masyarakat dengan perusahaan, maupun masyarakat dengan pemerintah. Sengketa pertanahan tidak hanya menimbulkan kerugian ekonomi, tetapi juga dapat mengganggu stabilitas sosial dan menghambat pelaksanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan bahwa setiap bidang tanah memiliki status hukum yang jelas dan terdaftar secara resmi.

Sebagai bentuk komitmen dalam mempercepat pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, pemerintah meluncurkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini merupakan penyempurnaan dari berbagai program sertifikasi tanah sebelumnya yang dinilai belum mampu menjangkau seluruh bidang tanah secara optimal. Melalui PTSL, seluruh bidang tanah dalam satu wilayah desa atau kelurahan didata, diukur, dipetakan, dan didaftarkan secara serentak sehingga tercipta basis data pertanahan yang lengkap dan terintegrasi.

Meskipun demikian, dalam praktiknya pelaksanaan PTSL masih menghadapi berbagai kendala. Beberapa permasalahan yang sering ditemukan antara lain kurangnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah, adanya ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis, keterbatasan sumber daya manusia di bidang pertanahan, serta masih ditemukannya sengketa atas objek tanah yang didaftarkan. Selain itu, terdapat pula kasus-kasus di mana sertipikat yang diterbitkan melalui proses pendaftaran tanah masih menjadi objek sengketa di pengadilan karena adanya klaim kepemilikan dari pihak lain. Kondisi ini menunjukkan bahwa penerbitan sertipikat belum tentu secara otomatis menghilangkan seluruh potensi sengketa yang ada.

Keunggulan utama PTSL dibandingkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah pendekatan sistematis yang memungkinkan seluruh bidang tanah dalam suatu wilayah didaftarkan secara bersamaan. Dengan demikian, data fisik dan data yuridis setiap bidang tanah dapat diverifikasi secara lebih komprehensif sehingga mengurangi potensi terjadinya tumpang tindih kepemilikan maupun kesalahan administrasi. Program

⁴ Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018.

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2016), hlm. 472-475

ini juga merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan sebagaimana diamanatkan oleh UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

Meskipun Program PTSL telah berhasil meningkatkan jumlah bidang tanah yang terdaftar dan bersertipikat, efektivitasnya dalam mewujudkan kepastian hukum masih menjadi perhatian. Dalam beberapa kasus ditemukan adanya keberatan dari masyarakat terkait penetapan batas tanah, ketidaksesuaian data kepemilikan, hingga munculnya gugatan atas sertipikat yang telah diterbitkan melalui program PTSL. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kuantitatif berupa meningkatnya jumlah sertipikat yang diterbitkan harus diimbangi dengan kualitas proses pendaftaran yang mampu menjamin perlindungan hukum secara substantif bagi pemegang hak.

Selain itu, perkembangan digitalisasi layanan pertanahan yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN juga menuntut adanya sistem administrasi yang akurat dan terpercaya. Data yang dihasilkan melalui Program PTSL menjadi fondasi penting dalam pembangunan sistem informasi pertanahan nasional yang modern dan terintegrasi. Oleh sebab itu, analisis terhadap aspek yuridis pelaksanaan PTSL menjadi sangat relevan untuk menilai apakah regulasi yang ada telah mampu memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum secara optimal kepada Masyarakat.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian mengenai kepastian hukum hak atas tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi penting dilakukan. Penelitian ini tidak hanya mengkaji dasar hukum dan mekanisme pelaksanaan PTSL, tetapi juga menganalisis sejauh mana program tersebut telah memenuhi tujuan utama pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah, akademisi, dan praktisi hukum dalam upaya penyempurnaan kebijakan pertanahan di Indonesia.

Meskipun demikian, dalam praktiknya pelaksanaan PTSL masih menghadapi berbagai kendala. Beberapa permasalahan yang sering ditemukan antara lain kurangnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah, adanya ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis, keterbatasan sumber daya manusia di bidang pertanahan, serta masih ditemukannya sengketa atas objek tanah yang didaftarkan. Selain itu, terdapat pula kasus-kasus di mana sertipikat yang diterbitkan melalui proses pendaftaran tanah masih menjadi objek sengketa di pengadilan karena adanya klaim kepemilikan dari pihak lain. Kondisi ini menunjukkan bahwa penerbitan sertipikat belum tentu secara otomatis menghilangkan seluruh potensi sengketa yang ada.

Dari perspektif hukum, kepastian hukum hak atas tanah tidak hanya diukur dari penerbitan sertipikat semata, tetapi juga dari kualitas proses pendaftaran tanah yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji sejauh mana Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mampu memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah serta bagaimana efektivitas regulasi yang mengatur pelaksanaannya. Kajian ini menjadi relevan mengingat PTSL merupakan program nasional yang memiliki peran besar dalam mewujudkan target pendaftaran seluruh bidang tanah di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai **“Analisis Yuridis Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia”** menjadi penting untuk dilakukan. Penelitian ini bertujuan menganalisis ketentuan hukum yang mengatur PTSL serta menilai sejauh mana program tersebut mampu memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah. Dengan penelitian ini diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai efektivitas PTSL dalam mendukung terwujudnya kepastian hukum di bidang pertanahan serta memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum agraria di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah dan menganalisis norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, serta literatur hukum yang berkaitan dengan kepastian hukum hak atas tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia. Penelitian ini berfokus pada hukum sebagai norma (*law in books*) dengan mengkaji berbagai ketentuan hukum yang mengatur pendaftaran tanah dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) guna menganalisis pengaturan hukum serta konsep kepastian hukum dalam pelaksanaan Program PTSL.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Adapun bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat para ahli yang relevan dengan objek penelitian, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber pendukung lainnya.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menginventarisasi, mengkaji, dan mengklasifikasikan berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian. Selanjutnya, bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif-analitis untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai pengaturan dan pelaksanaan Program PTSL dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah. Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu dengan menguraikan ketentuan hukum yang bersifat umum untuk kemudian diterapkan pada permasalahan khusus yang menjadi objek penelitian sehingga diperoleh kesimpulan yang sistematis dan sesuai dengan tujuan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia

Pengaturan hukum mengenai Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan bagian dari kebijakan nasional di bidang pertanahan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kepastian hukum atas hak-hak masyarakat terhadap tanah. Secara filosofis, lahirnya PTSL merupakan implementasi dari tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mewujudkan kesejahteraan umum melalui pengelolaan sumber daya agraria yang adil, tertib, dan berkelanjutan. Dalam konteks tersebut, negara berkewajiban menjamin setiap warga negara memperoleh kepastian hukum terhadap tanah yang dikuasai atau dimilikinya melalui mekanisme pendaftaran tanah yang diselenggarakan secara efektif dan akuntabel.⁶

Kepastian hukum hak atas tanah merupakan salah satu tujuan utama penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia. Dasar hukum pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mewajibkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah

⁶ Dwi Kusumo Wardhani, Tohadi, dan Frieda Fania, *Hukum Pendaftaran Tanah* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2020), hlm. 34–40

Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur tata cara pendaftaran tanah, pengumpulan data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, hingga penerbitan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah.

Kepastian hukum hak atas tanah merupakan salah satu tujuan utama penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia. Landasan konstitusional mengenai penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 19 yang mewajibkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Sebagai upaya percepatan pendaftaran tanah, pemerintah melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Program ini dilaksanakan secara serentak dalam satu wilayah desa atau kelurahan dengan tujuan mendaftarkan seluruh bidang tanah secara lengkap. Melalui program tersebut, pemerintah berupaya menciptakan basis data pertanahan yang akurat sekaligus memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yang selama ini belum memiliki sertipikat hak atas tanah.

Pelaksanaan dari ketentuan UUPA, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, menyediakan informasi pertanahan yang akurat, serta mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Salah satu bentuk implementasi pendaftaran tanah yang saat ini menjadi program prioritas pemerintah adalah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018.

Secara normatif, PTSL merupakan bentuk pelaksanaan amanat UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Program ini menempatkan sertipikat tanah sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah. Dengan adanya sertipikat, pemegang hak memperoleh kepastian hukum atas tanah yang dimilikinya sehingga dapat meminimalisasi potensi sengketa maupun konflik pertanahan di kemudian hari.

Program PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak terhadap seluruh objek tanah dalam satu wilayah desa atau kelurahan. Berbeda dengan pendaftaran tanah secara sporadik yang dilakukan atas permohonan individu, PTSL dilaksanakan secara sistematis dan menyeluruh sehingga seluruh bidang tanah dapat terdata dan terdaftar dalam satu kesatuan wilayah administrasi. Melalui mekanisme tersebut, pemerintah berupaya mempercepat proses sertifikasi tanah yang selama ini masih menghadapi berbagai kendala, seperti tingginya biaya, rendahnya kesadaran masyarakat, dan keterbatasan akses terhadap pelayanan pertanahan.

Dari perspektif hukum, keberadaan Program PTSL menunjukkan komitmen negara dalam melaksanakan amanat Pasal 19 UUPA. Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan melalui PTSL memiliki kekuatan pembuktian yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sertifikat tersebut menjadi alat bukti yang sah mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang tercantum di dalamnya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya melalui proses hukum. Dengan demikian,

Program PTSL memberikan jaminan kepastian hukum terhadap status kepemilikan tanah sekaligus memperkuat perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai pemegang hak.

Perkembangan regulasi menunjukkan bahwa pemerintah terus melakukan penyempurnaan terhadap kebijakan PTSL agar mampu menjawab berbagai persoalan administrasi pertanahan yang berkembang di masyarakat. Penyempurnaan tersebut dilakukan melalui berbagai regulasi teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang menyesuaikan mekanisme pelaksanaan PTSL dengan perkembangan teknologi informasi, kebutuhan pelayanan publik, serta tuntutan reformasi birokrasi. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa hukum pertanahan tidak bersifat statis, melainkan berkembang secara dinamis mengikuti perubahan sosial dan kebutuhan Masyarakat.⁷

Selain memberikan kepastian hukum individual, pengaturan PTSL juga memiliki fungsi strategis dalam pembangunan sistem informasi pertanahan nasional. Seluruh data hasil pelaksanaan PTSL menjadi bagian dari basis data pertanahan yang digunakan sebagai dasar pelayanan publik di bidang pertanahan, perencanaan tata ruang, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hingga penyelesaian sengketa pertanahan. Oleh karena itu, kualitas regulasi PTSL tidak hanya diukur dari keberhasilan menerbitkan sertipikat, tetapi juga dari kemampuan regulasi tersebut menghasilkan data pertanahan yang valid, mutakhir, dan terintegrasi secara nasional.⁸

Dalam perkembangannya, digitalisasi administrasi pertanahan menjadi salah satu arah kebijakan pemerintah untuk memperkuat implementasi PTSL. Pemanfaatan teknologi digital dalam pengelolaan data fisik dan data yuridis diharapkan mampu meningkatkan efisiensi pelayanan, mengurangi risiko kesalahan administrasi, serta mempercepat proses verifikasi data. Transformasi digital tersebut juga menjadi instrumen penting dalam mendukung terciptanya pelayanan pertanahan yang transparan dan akuntabel. Namun demikian, keberhasilan digitalisasi tetap bergantung pada validitas data dasar yang diperoleh selama pelaksanaan PTSL di lapangan. Oleh sebab itu, proses pengumpulan dan verifikasi data harus dilakukan secara cermat agar sistem digital tidak mereproduksi kesalahan administrasi yang telah ada sebelumnya.⁹

Dari hasil analisis normatif dapat dipahami bahwa pengaturan hukum Program PTSL telah memberikan kerangka hukum yang cukup komprehensif bagi penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia. Keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan komitmen pemerintah dalam mempercepat legalisasi aset masyarakat sekaligus memperkuat perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Namun demikian, efektivitas regulasi tersebut tetap sangat dipengaruhi oleh kualitas implementasi di lapangan, koordinasi antarinstansi, serta kepatuhan masyarakat terhadap prosedur administrasi pertanahan. Dengan demikian, penguatan regulasi harus diiringi dengan peningkatan kapasitas kelembagaan, pemanfaatan teknologi informasi, serta pengawasan yang berkelanjutan agar tujuan utama PTSL dalam mewujudkan kepastian hukum dapat tercapai secara optimal.

B. Analisis Yuridis Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Melalui Program PTSL

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*) yang bertujuan memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara melalui keberadaan norma hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diterapkan secara efektif. Dalam bidang pertanahan, kepastian hukum diwujudkan

⁷ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Rencana Strategis Kementerian ATR/BPN Tahun 2020–2024* (Jakarta: ATR/BPN, 2021), hlm. 41–48.

⁸ Sutaryono, *Tata Kelola Pertanahan dan Reforma Agraria* (Yogyakarta: STPN Press, 2021), hlm. 97–108

⁹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2023* (Jakarta: ATR/BPN, 2024), hlm. 54–63.

melalui sistem pendaftaran tanah yang mampu memberikan kejelasan mengenai subjek hak, objek hak, jenis hak, luas bidang tanah, batas-batas tanah, serta status hukum atas tanah tersebut. Oleh karena itu, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tidak hanya dipandang sebagai program administratif semata, tetapi juga merupakan instrumen hukum yang memberikan legitimasi terhadap hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah yang dikuasainya.¹⁰

Meskipun demikian, sistem pendaftaran tanah di Indonesia masih menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistem tersebut memberikan konsekuensi bahwa sertipikat bukan merupakan bukti hak yang bersifat mutlak (absolute title), melainkan alat bukti yang kuat (strong evidence). Dengan demikian, apabila di kemudian hari ditemukan adanya cacat administrasi, pemalsuan dokumen, kekeliruan data fisik maupun data yuridis, atau terdapat putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, maka sertipikat tersebut tetap dapat dibatalkan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, kualitas proses verifikasi dalam pelaksanaan PTSL menjadi faktor utama dalam menentukan tingkat kepastian hukum yang diberikan kepada Masyarakat.

Analisis yuridis terhadap implementasi PTSL juga menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh kualitas tata kelola administrasi pertanahan. Pelaksanaan pengukuran bidang tanah, penelitian riwayat penguasaan tanah, pemeriksaan dokumen kepemilikan, hingga pengumuman data fisik dan data yuridis merupakan tahapan yang menentukan validitas sertipikat yang diterbitkan. Kesalahan pada salah satu tahapan tersebut dapat menimbulkan sengketa pertanahan yang pada akhirnya mengurangi nilai kepastian hukum yang hendak diwujudkan melalui PTSL. Oleh karena itu, prinsip kehati-hatian (prudential principle) harus menjadi dasar dalam setiap tindakan administrasi pertanahan.

Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah melakukan transformasi digital dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan. Digitalisasi data pertanahan memberikan kontribusi penting dalam meningkatkan akurasi informasi mengenai bidang tanah, mempermudah proses pelayanan publik, serta mengurangi kemungkinan terjadinya tumpang tindih data kepemilikan. Integrasi antara hasil PTSL dengan sistem informasi pertanahan nasional juga memperkuat transparansi administrasi dan meningkatkan efektivitas pengawasan terhadap penerbitan sertipikat tanah.¹¹

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu kebijakan strategis pemerintah yang diarahkan untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan secara nasional. Secara normatif, keberadaan PTSL telah memenuhi amanat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu memberikan kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Kepastian hukum tersebut diwujudkan melalui penerbitan sertipikat hak atas tanah yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Program PTSL memberikan perubahan yang cukup signifikan dibandingkan mekanisme pendaftaran tanah secara sporadik. Sebelum adanya PTSL, proses sertifikasi tanah bergantung pada permohonan individu sehingga banyak masyarakat yang belum memiliki kemampuan ekonomi maupun pemahaman hukum untuk mengurus sertifikat tanahnya. Akibatnya, masih banyak bidang tanah yang hanya didukung oleh alat bukti berupa girik, petok D, Letter C, maupun surat keterangan desa yang secara administratif belum memberikan

¹⁰ Dwi Kusumo Wardhani, Tohadi, dan Frieda Fania, *Hukum Pendaftaran Tanah* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2020), hlm. 61–67

¹¹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2023* (Jakarta: ATR/BPN, 2024), hlm. 58–67

jaminan kepastian hukum yang sempurna. Melalui PTSL, pemerintah melakukan pendekatan sistematis dengan mendaftarkan seluruh bidang tanah dalam satu wilayah desa atau kelurahan secara serentak sehingga cakupan legalisasi aset masyarakat meningkat secara signifikan.

Dalam perspektif hukum pembuktian, sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan melalui PTSL memiliki kekuatan pembuktian yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sertifikat tersebut merupakan alat bukti tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis yang dianggap benar selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya di hadapan pengadilan. Konsekuensinya, masyarakat memperoleh perlindungan hukum yang lebih baik ketika menghadapi sengketa kepemilikan tanah karena negara telah memberikan pengakuan terhadap hak yang dimiliki melalui penerbitan sertifikat.¹²

Secara konseptual, kepastian hukum merupakan keadaan di mana hukum dapat memberikan kejelasan, ketegasan, dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum diwujudkan melalui kepastian mengenai subjek hak, objek hak, jenis hak, batas-batas tanah, serta bukti kepemilikan yang sah. Program PTSL berperan penting dalam mewujudkan kepastian hukum tersebut karena setiap bidang tanah yang didaftarkan akan melalui tahapan pengumpulan data fisik dan data yuridis secara sistematis.

Dalam perspektif hukum administrasi pertanahan, efektivitas PTSL tidak hanya ditentukan oleh banyaknya sertifikat yang diterbitkan, tetapi juga oleh keakuratan data fisik dan data yuridis yang menjadi dasar penerbitan sertifikat tersebut. Apabila proses pengumpulan data dilakukan secara kurang cermat, maka potensi munculnya sengketa setelah sertifikat diterbitkan masih sangat mungkin terjadi. Oleh karena itu, asas kehati-hatian (*prudential principle*) dalam proses pengukuran, pemetaan, penelitian riwayat tanah, serta pengumuman data yuridis harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pelaksanaan PTSL.

Berdasarkan perkembangan pelaksanaan PTSL dalam beberapa tahun terakhir, program ini berhasil meningkatkan jumlah bidang tanah yang telah terdaftar secara signifikan. Meningkatnya jumlah sertifikat hak atas tanah menunjukkan adanya peningkatan akses masyarakat terhadap perlindungan hukum atas hak kepemilikan tanahnya. Namun demikian, keberhasilan tersebut masih lebih banyak diukur dari aspek kuantitas penerbitan sertifikat dibandingkan dengan kualitas perlindungan hukum yang dihasilkan.

Pelaksanaan Program PTSL telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia. Melalui program ini, masyarakat yang sebelumnya hanya memiliki bukti penguasaan tanah berupa girik, letter C, petok D, atau surat keterangan lainnya memperoleh sertifikat hak atas tanah yang diakui oleh negara. Sertifikat tersebut memiliki kekuatan pembuktian yang kuat sehingga memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak dalam mempertahankan haknya apabila terjadi sengketa.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diawali dengan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bertujuan untuk memastikan letak, luas, dan batas-batas tanah secara akurat. Setelah itu dilakukan penelitian terhadap data yuridis untuk memastikan status kepemilikan dan dasar penguasaan tanah oleh masyarakat. Hasil dari proses tersebut kemudian diumumkan kepada publik sebagai bentuk transparansi dan kesempatan bagi pihak lain yang merasa memiliki keberatan. Apabila tidak terdapat sengketa atau keberatan yang sah, maka sertifikat hak atas tanah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan.

¹² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 102–109

Dari perspektif hukum, kepastian hukum yang diberikan melalui PTSL tercermin dari adanya kejelasan mengenai subjek hak, objek hak, luas tanah, batas-batas tanah, serta status hukum tanah yang telah terdaftar. Data tersebut dicatat dan disimpan dalam sistem administrasi pertanahan yang dikelola oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian, peluang terjadinya tumpang tindih kepemilikan maupun penerbitan hak atas objek tanah yang sama dapat diminimalisasi.

Dalam perspektif hukum administrasi pertanahan, efektivitas PTSL tidak hanya ditentukan oleh banyaknya sertifikat yang diterbitkan, tetapi juga oleh keakuratan data fisik dan data yuridis yang menjadi dasar penerbitan sertifikat tersebut. Apabila proses pengumpulan data dilakukan secara kurang cermat, maka potensi munculnya sengketa setelah sertifikat diterbitkan masih sangat mungkin terjadi. Oleh karena itu, asas kehati-hatian (*prudential principle*) dalam proses pengukuran, pemetaan, penelitian riwayat tanah, serta pengumuman data yuridis harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pelaksanaan PTSL.

Kajian yang dilakukan oleh Sutaryono menunjukkan bahwa digitalisasi data pertanahan yang terintegrasi dengan pelaksanaan PTSL akan meningkatkan kualitas pelayanan pertanahan sekaligus memperkuat kepastian hukum karena meminimalisasi terjadinya tumpang tindih data pertanahan. Dengan demikian, transformasi digital yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN harus diikuti dengan validasi data secara menyeluruh agar database pertanahan nasional memiliki tingkat akurasi yang tinggi.¹³

Selain memberikan kepastian hukum, PTSL juga memberikan manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat. Sertifikat tanah yang diperoleh dapat digunakan sebagai jaminan untuk memperoleh akses pembiayaan dari lembaga perbankan sehingga mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di sisi lain, adanya legalitas yang jelas atas tanah dapat mengurangi konflik sosial yang sering muncul akibat ketidakjelasan status kepemilikan tanah.

Namun demikian, kepastian hukum yang dihasilkan melalui PTSL tidak bersifat mutlak. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia masih menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Artinya, sertifikat merupakan alat bukti yang kuat tetapi masih dapat dibatalkan apabila terdapat bukti lain yang lebih kuat atau apabila terbukti terdapat cacat administrasi dalam proses penerbitannya. Oleh karena itu, kualitas pelaksanaan PTSL menjadi faktor penting dalam menentukan tingkat kepastian hukum yang dapat diberikan kepada masyarakat.

Dari hasil analisis terhadap ketentuan hukum yang berlaku, Program PTSL memiliki kontribusi yang signifikan dalam mengurangi berbagai permasalahan pertanahan, terutama sengketa mengenai status kepemilikan dan batas tanah. Sebelum adanya sertifikat, masyarakat sering kali hanya mengandalkan bukti kepemilikan berupa girik, petok, letter C, atau bukti adat lainnya yang secara hukum belum memberikan kepastian hak yang sempurna. Dengan diterbitkannya sertifikat melalui PTSL, status hukum tanah menjadi lebih jelas dan memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat di hadapan hukum.

Meskipun demikian, pelaksanaan PTSL masih menghadapi sejumlah kendala yang berpotensi memengaruhi tingkat kepastian hukum yang dihasilkan. Salah satu kendala utama adalah masih ditemukannya ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis akibat kurang lengkapnya dokumen kepemilikan yang dimiliki masyarakat. Selain itu, terdapat pula kasus tumpang tindih klaim kepemilikan tanah, sengketa batas wilayah, serta perbedaan data antara masyarakat dan instansi pemerintah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh kualitas pelaksanaan administrasi pertanahan dan partisipasi masyarakat dalam memberikan data yang benar dan akurat.

¹³ Sutaryono, *Tata Kelola Pertanahan dan Reforma Agraria*. Yogyakarta: STPN Press: 2021

Dalam perspektif perlindungan hukum, Program PTSL telah memberikan manfaat yang luas bagi masyarakat. Sertifikat tanah hasil PTSL tidak hanya berfungsi sebagai bukti kepemilikan, tetapi juga memiliki nilai ekonomi karena dapat digunakan sebagai jaminan dalam memperoleh akses permodalan dari lembaga keuangan. Selain itu, kepastian status hukum tanah juga memberikan rasa aman bagi pemegang hak dalam melakukan pemanfaatan dan pengelolaan tanah tanpa khawatir terhadap klaim pihak lain.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) juga memperkuat posisi masyarakat dalam menghadapi berbagai bentuk konflik agraria. Kejelasan mengenai identitas pemegang hak, batas bidang tanah, dan status hukum tanah mengurangi potensi terjadinya sengketa kepemilikan maupun sengketa batas tanah. Walaupun sengketa pertanahan masih dapat terjadi, keberadaan sertipikat memberikan dasar pembuktian yang jauh lebih kuat dibandingkan alat bukti tradisional yang selama ini digunakan masyarakat. Dengan demikian, PTSL telah memberikan kontribusi nyata terhadap peningkatan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia.

Program PTSL dapat dinilai sebagai instrumen hukum yang efektif dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah. Akan tetapi, efektivitas tersebut masih harus didukung oleh peningkatan kualitas data pertanahan, penguatan sistem pengawasan administrasi, peningkatan kompetensi sumber daya manusia, serta pengembangan sistem pertanahan digital yang terintegrasi secara nasional. Dengan langkah tersebut, tujuan utama pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA, yaitu memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan tertib administrasi pertanahan, dapat diwujudkan secara optimal.

Selain itu, pelaksanaan PTSL juga menunjukkan adanya hubungan yang erat antara kepastian hukum dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sertipikat tanah yang diperoleh masyarakat tidak hanya berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan, tetapi juga memiliki nilai ekonomi karena dapat dijadikan agunan dalam memperoleh pembiayaan dari lembaga keuangan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam bidang pertanahan memiliki implikasi langsung terhadap pembangunan ekonomi masyarakat.

Berdasarkan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat disimpulkan bahwa Program PTSL merupakan instrumen hukum yang efektif dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia. Keberadaan UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 telah memberikan dasar hukum yang kuat bagi penyelenggaraan PTSL. Namun demikian, untuk mencapai kepastian hukum yang optimal diperlukan peningkatan kualitas data pertanahan, pengawasan pelaksanaan program, penyelesaian sengketa secara efektif, serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah. Dengan demikian, tujuan utama PTSL untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dapat tercapai secara maksimal.

C. Kendala Yuridis dalam Pelaksanaan PTSL dan Upaya Penyelesaiannya

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap percepatan legalisasi aset masyarakat di Indonesia. Namun demikian, dalam implementasinya masih ditemukan berbagai kendala yuridis yang berpotensi menghambat terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah. Kendala tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga menyangkut substansi hukum, struktur kelembagaan, serta budaya hukum masyarakat. Oleh karena itu, analisis terhadap berbagai hambatan tersebut menjadi penting untuk menilai efektivitas PTSL sebagai instrumen perlindungan hukum di bidang pertanahan.

Meskipun Program PTSL telah memberikan banyak manfaat, dalam pelaksanaannya masih ditemukan berbagai kendala yuridis yang dapat mempengaruhi terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah. Salah satu kendala yang sering terjadi adalah adanya sengketa batas tanah antar masyarakat yang muncul pada saat proses pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Sengketa tersebut umumnya disebabkan oleh tidak adanya batas yang jelas atau perbedaan pengakuan mengenai luas tanah yang dimiliki masing-masing pihak.

Salah satu kendala utama adalah ketidaksesuaian antara data fisik dan data yuridis yang menjadi dasar penerbitan sertifikat hak atas tanah. Dalam praktiknya masih ditemukan bidang tanah yang secara fisik telah dikuasai oleh masyarakat selama bertahun-tahun, tetapi tidak didukung oleh dokumen kepemilikan yang lengkap. Sebaliknya, terdapat pula dokumen administrasi yang masih mencantumkan data lama sehingga tidak lagi sesuai dengan kondisi penguasaan tanah di lapangan. Perbedaan tersebut menyebabkan proses verifikasi menjadi lebih kompleks dan berpotensi memunculkan keberatan dari pihak lain selama tahapan pengumuman data yuridis. Apabila proses verifikasi dilakukan secara kurang cermat, maka sertifikat yang diterbitkan berpotensi menjadi objek sengketa di kemudian hari.

Kendala pertama adalah masih adanya ketidaksesuaian antara data fisik dan data yuridis objek tanah. Dalam praktiknya ditemukan bidang tanah yang secara fisik telah dikuasai masyarakat selama bertahun-tahun, tetapi dokumen kepemilikannya tidak lengkap atau bahkan berbeda dengan kondisi penguasaan di lapangan. Akibatnya, proses verifikasi memerlukan waktu yang cukup lama bahkan dapat berujung pada sengketa hukum.

Kendala kedua berkaitan dengan rendahnya kesadaran hukum masyarakat mengenai pentingnya administrasi pertanahan. Masih banyak masyarakat yang menganggap bukti kepemilikan berupa girik, letter C, petok D, ataupun surat keterangan desa telah cukup sebagai dasar kepemilikan tanah. Padahal secara hukum, dokumen tersebut belum memberikan kepastian hukum yang sempurna sebagaimana sertifikat hak atas tanah.

Kendala lainnya adalah masih terbatasnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia pada instansi pertanahan. Tingginya target penyelesaian bidang tanah sering kali tidak sebanding dengan jumlah petugas ukur maupun petugas yuridis yang tersedia. Kondisi tersebut berpotensi menurunkan kualitas pemeriksaan data dan meningkatkan risiko kesalahan administrasi.

Permasalahan berikutnya berkaitan dengan masih tingginya sengketa batas bidang tanah. Sengketa batas umumnya terjadi karena batas alam telah berubah, tanda batas tidak lagi jelas, atau tidak adanya kesepakatan antara pemilik tanah yang berbatasan. Kondisi tersebut sering ditemukan di wilayah pedesaan yang sebelumnya belum pernah dilakukan pengukuran secara sistematis. Dalam perspektif hukum agraria, kejelasan batas tanah merupakan syarat penting dalam memberikan kepastian hukum karena sertifikat hanya dapat menjamin hak apabila data fisik yang tercantum benar-benar sesuai dengan kondisi di lapangan. Oleh sebab itu, keterlibatan pemilik tanah yang berbatasan (*contradictoire delimitatie*) dalam proses pengukuran menjadi faktor yang sangat menentukan kualitas hasil PTSL.

Kendala yuridis lainnya adalah masih ditemukannya sertifikat ganda dan tumpang tindih hak atas tanah. Permasalahan ini umumnya disebabkan oleh kelemahan administrasi pertanahan pada masa lalu, belum terintegrasinya basis data pertanahan secara nasional, serta adanya kesalahan dalam proses pengukuran maupun pencatatan hak. Dalam beberapa kasus, tumpang tindih tersebut juga dipengaruhi oleh belum optimalnya koordinasi antara pemerintah daerah, pemerintah desa, dan Kantor Pertanahan dalam menyediakan data dasar pertanahan. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL tidak hanya ditentukan oleh percepatan penerbitan sertifikat, tetapi juga oleh kualitas sistem administrasi pertanahan yang mendukungnya.

Selain faktor administratif, kesadaran hukum masyarakat masih menjadi tantangan dalam pelaksanaan PTSL. Sebagian masyarakat masih beranggapan bahwa bukti kepemilikan berupa girik, Letter C, petok D, atau

surat keterangan desa telah cukup untuk membuktikan hak atas tanah. Padahal, dokumen tersebut pada dasarnya hanya menunjukkan penguasaan atau dasar administrasi tertentu dan belum memberikan jaminan kepastian hukum sebagaimana sertipikat hak atas tanah. Rendahnya pemahaman hukum tersebut menyebabkan masyarakat kurang aktif dalam melengkapi dokumen yang diperlukan atau bahkan enggan mengikuti tahapan PTSL secara keseluruhan. Oleh karena itu, kegiatan penyuluhan hukum perlu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan program.⁵

Dalam perspektif kelembagaan, pelaksanaan PTSL juga menghadapi kendala berupa **keterbatasan sumber daya manusia**. Tingginya target sertifikasi tanah setiap tahun sering kali tidak sebanding dengan jumlah petugas ukur, petugas yuridis, maupun tenaga administrasi yang tersedia. Akibatnya, beban kerja yang tinggi dapat memengaruhi ketelitian dalam pemeriksaan dokumen dan pengolahan data pertanahan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kesalahan administratif yang pada akhirnya berdampak terhadap kualitas sertipikat yang diterbitkan. Oleh sebab itu, peningkatan kompetensi aparatur melalui pendidikan, pelatihan teknis, dan sertifikasi profesi menjadi kebutuhan yang mendesak dalam mendukung keberhasilan PTSL.¹⁴

Selain itu, masih terdapat kasus sertipikat ganda atau gugatan terhadap sertipikat yang telah diterbitkan melalui Program PTSL. Permasalahan ini menunjukkan bahwa keberhasilan program tidak hanya diukur dari jumlah sertipikat yang diterbitkan, tetapi juga dari ketepatan dan keakuratan data yang digunakan dalam proses pendaftaran tanah. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan pengawasan, verifikasi data yang lebih ketat, serta koordinasi yang baik antara pemerintah, aparat desa, dan masyarakat dalam pelaksanaan PTSL.

Berdasarkan hasil analisis, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada dasarnya telah memberikan kontribusi yang besar dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia. Akan tetapi, efektivitas program tersebut masih perlu ditingkatkan melalui penyempurnaan regulasi, peningkatan kualitas administrasi pertanahan, serta penguatan sistem pengawasan agar tujuan utama pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam UUPA, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada masyarakat, dapat tercapai secara optimal.

Selain aspek regulasi dan administrasi, keberhasilan Program PTSL juga sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum masyarakat. Masih banyak masyarakat yang belum memahami pentingnya pendaftaran tanah serta fungsi sertipikat sebagai alat bukti hak yang kuat. Kurangnya pemahaman tersebut sering mengakibatkan masyarakat tidak segera mendaftarkan tanahnya atau tidak melengkapi dokumen yang diperlukan dalam proses pendaftaran. Oleh karena itu, sosialisasi dan penyuluhan hukum pertanahan perlu dilakukan secara berkelanjutan agar masyarakat memiliki pemahaman yang memadai mengenai hak dan kewajibannya dalam bidang pertanahan.

Dari perspektif yuridis, Program PTSL merupakan implementasi nyata dari amanat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mewajibkan pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Melalui penerbitan sertipikat hak atas tanah, negara memberikan jaminan kepastian hukum terhadap status hukum tanah, subjek hak, dan objek hak yang terdaftar. Dengan demikian, pemegang hak memperoleh perlindungan hukum yang lebih kuat apabila terjadi sengketa atau klaim dari pihak lain.

Kepastian hukum yang diberikan melalui PTSL juga berdampak pada peningkatan nilai ekonomi tanah. Sertipikat yang diterbitkan dapat digunakan sebagai agunan untuk memperoleh akses permodalan dari lembaga

¹⁴ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2023* (Jakarta: ATR/BPN, 2024), hlm. 61–70

keuangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa manfaat PTSL tidak hanya terbatas pada aspek hukum, tetapi juga berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan ekonomi nasional. Dengan adanya legalitas yang jelas terhadap kepemilikan tanah, masyarakat memiliki kepastian dalam melakukan berbagai aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan tanah.

Namun demikian, prinsip kepastian hukum yang dihasilkan melalui PTSL harus tetap diimbangi dengan prinsip kehati-hatian dalam setiap tahapan pelaksanaannya. Akurasi data fisik dan data yuridis menjadi faktor utama yang menentukan kualitas sertipikat yang diterbitkan. Kesalahan dalam pengukuran, pencatatan data, maupun verifikasi dokumen dapat menimbulkan permasalahan hukum baru yang justru mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem pendaftaran tanah. Oleh karena itu, digitalisasi data pertanahan, peningkatan kompetensi sumber daya manusia, serta optimalisasi sistem informasi pertanahan menjadi langkah yang penting untuk mendukung keberhasilan PTSL secara berkelanjutan.

Di samping itu, perkembangan pembangunan infrastruktur nasional juga menyebabkan meningkatnya nilai ekonomi tanah sehingga sengketa pertanahan menjadi semakin kompleks. Tidak sedikit objek tanah yang didaftarkan melalui PTSL ternyata masih berada dalam status sengketa perdata maupun sengketa tata usaha negara sehingga penyelesaiannya harus melalui mekanisme peradilan.

Menurut Arba, penyelesaian sengketa pertanahan tidak cukup hanya mengandalkan pendekatan administratif, tetapi juga harus memperhatikan aspek keadilan substantif melalui mekanisme mediasi, penyelesaian nonlitigasi, maupun putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Oleh sebab itu, keberhasilan PTSL sangat bergantung pada sinergi antara pemerintah, aparat penegak hukum, pemerintah daerah, dan masyarakat.¹⁵

Upaya penyelesaian terhadap berbagai kendala tersebut harus dilakukan melalui pendekatan yang bersifat preventif dan represif. Upaya preventif dilakukan dengan memperkuat proses verifikasi data fisik dan data yuridis sejak awal pelaksanaan PTSL, meningkatkan kualitas pengukuran melalui pemanfaatan teknologi geospasial, serta mengoptimalkan digitalisasi sistem informasi pertanahan. Digitalisasi memungkinkan seluruh data bidang tanah tersimpan dalam satu basis data nasional sehingga dapat meminimalisasi risiko penerbitan hak atas objek tanah yang sama. Selain itu, pengawasan internal terhadap setiap tahapan PTSL perlu diperkuat agar setiap tindakan administrasi tetap sesuai dengan prinsip legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Sementara itu, upaya represif dilakukan melalui mekanisme penyelesaian sengketa apabila telah terjadi perselisihan mengenai hak atas tanah. Penyelesaian tersebut dapat ditempuh melalui mediasi di Kantor Pertanahan, penyelesaian secara nonlitigasi, maupun melalui proses peradilan sesuai dengan karakter sengketa yang dihadapi. Pendekatan mediasi perlu diutamakan karena lebih mengedepankan musyawarah dan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk memperoleh solusi yang saling menguntungkan. Namun, apabila sengketa berkaitan dengan keabsahan sertipikat atau terdapat dugaan cacat administrasi, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, pemerintah perlu terus melakukan evaluasi terhadap regulasi PTSL agar mampu menjawab berbagai tantangan baru dalam pengelolaan pertanahan. Integrasi antara kebijakan PTSL, reforma agraria, dan sistem informasi pertanahan elektronik merupakan langkah strategis dalam menciptakan tata kelola pertanahan yang modern dan akuntabel. Penguatan koordinasi antara Kementerian ATR/BPN, pemerintah

¹⁵ Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika: 2021

daerah, pemerintah desa, serta masyarakat juga menjadi faktor penting dalam meningkatkan kualitas data pertanahan dan mencegah terjadinya konflik agraria di masa mendatang.

Analisis yuridis tersebut dapat dipahami bahwa kendala pelaksanaan PTSL tidak hanya bersumber dari aspek regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas administrasi pertanahan, kapasitas kelembagaan, perkembangan teknologi, dan budaya hukum masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan PTSL memerlukan sinergi antara pembaruan regulasi, peningkatan kualitas sumber daya manusia, penguatan sistem pengawasan, digitalisasi administrasi pertanahan, serta peningkatan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, tujuan utama PTSL untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan tertib administrasi pertanahan dapat diwujudkan secara lebih efektif dan berkelanjutan.

Berdasarkan keseluruhan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah menjadi instrumen hukum yang efektif dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia. Program ini memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak, mengurangi potensi sengketa pertanahan, serta mendukung tertib administrasi pertanahan nasional. Meskipun masih terdapat berbagai kendala yuridis dan teknis dalam pelaksanaannya, upaya perbaikan melalui penguatan regulasi, peningkatan kualitas data pertanahan, pengawasan yang lebih efektif, serta partisipasi aktif masyarakat diharapkan mampu meningkatkan efektivitas PTSL sehingga tujuan pembangunan hukum pertanahan nasional dapat tercapai secara optimal.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan implementasi kebijakan hukum yang bertujuan mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan tertib administrasi pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pelaksanaan PTSL yang didukung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 telah memberikan landasan yuridis yang jelas bagi penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis dan menyeluruh. Melalui penerbitan sertipikat hak atas tanah, masyarakat memperoleh alat bukti hak yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat sehingga memberikan kepastian mengenai subjek hukum, objek hak, batas, luas, dan status hukum tanah. Selain memperkuat perlindungan hukum bagi pemegang hak, PTSL juga berkontribusi terhadap peningkatan tertib administrasi pertanahan, penyediaan basis data pertanahan nasional yang lebih akurat, serta memberikan manfaat ekonomi melalui meningkatnya akses masyarakat terhadap sumber pembiayaan..

Namun demikian, hasil analisis menunjukkan bahwa kepastian hukum yang diwujudkan melalui PTSL belum sepenuhnya bersifat absolut karena sistem pendaftaran tanah di Indonesia masih menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sehingga sertipikat tetap dapat dibatalkan apabila terbukti terdapat cacat administrasi atau putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Efektivitas pelaksanaan PTSL juga masih dipengaruhi oleh berbagai kendala yuridis dan administratif, antara lain ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis, sengketa batas tanah, tumpang tindih kepemilikan, keterbatasan sumber daya manusia, serta rendahnya kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, optimalisasi PTSL memerlukan penguatan kualitas verifikasi dan validasi data, pengawasan administrasi pertanahan yang lebih efektif, percepatan digitalisasi sistem informasi pertanahan, peningkatan kapasitas aparatur, serta peningkatan partisipasi dan kesadaran hukum masyarakat. Dengan langkah-langkah tersebut, Program PTSL diharapkan mampu mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah secara lebih efektif, berkelanjutan, serta mendukung

pembangunan hukum agraria nasional yang berkeadilan dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat Indonesia..

DAFTAR PUSTAKA

- Arba, (2021). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Harsono, B (2016). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan
- Mertokusumo, S. (2010). *Kepastian Hukum, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty
- Santoso, Urip. (2021). *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana
- Sutaryono, (2021) *Tata Kelola Pertanahan dan Reforma Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Wardhani, dkk, (2020). *Hukum Pendaftaran Tanah* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2020)
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Rencana Strategis Kementerian ATR/BPN Tahun 2020–2024* (Jakarta: ATR/BPN, 2021), hlm. 41–48
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2023* (Jakarta: ATR/BPN, 2024), hlm. 54–63
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2023* (Jakarta: ATR/BPN, 2024), hlm. 58–67
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2023* (Jakarta: ATR/BPN, 2024), hlm. 61–70
- Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018.
- Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.