



Analisis Yuridis Normatif terhadap Pelaksanaan PTSL dalam Perspektif Asas Kepastian dan Perlindungan Hukum

Fikri Awalia Hidayat ^{1*}, Yuniar Rahmatiar ², Muhamad Abas ³

¹⁻³ Program Studi Hukum Fakultas Hukum, Universitas Buana Perjuangan Karawang, Indonesia

*Penulis Korespondensi: hk22.fikrihidayat@mhs.ubpkarawang.ac.id

Abstract. *This study aims to juridically and normatively analyze the implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL) from the perspective of the principles of legal certainty and legal protection. PTSL is a strategic government program intended to accelerate land registration in order to provide legal guarantees for community land ownership rights. However, in its implementation, various problems are still encountered, one of which is the potential for land certificates issued through PTSL to become objects of land disputes. This study employs a juridical research method using statutory and conceptual approaches. The data used consist of primary, secondary, and tertiary legal materials analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the legal regulations concerning PTSL already have a strong and hierarchical normative foundation, ranging from the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian Law (UUPA), Government Regulation Number 24 of 1997, to the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency Number 6 of 2018. Nevertheless, in practice there are still several weaknesses, including disharmony of legal norms, less-than-optimal verification of physical and juridical data, and limited legal protection for the community. In addition, certificates issued through PTSL still have the potential to become objects of land disputes due to the negative publication system adopted in Indonesia's land registration system, which does not provide absolute legal certainty. Other influencing factors include overlapping land ownership rights, data inconsistencies, and the public's limited understanding of land law. Therefore, the implementation of PTSL has not yet been fully capable of optimally guaranteeing legal certainty and legal protection for the community.*

Keywords: *Land Disputes; Legal Certainty; Legal Protection; PTSL; Secondary Legal Materials.*

Abstrak Studi ini bertujuan untuk mengidentifikasi secara yuridis normatif pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam perspektif prinsip kepastian serta jaminan hukum. PTSL menjadi program strategis pemerintah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah guna memberi jaminan hukum atas hak kepemilikan tanah bagi masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan berbagai permasalahan, salah satunya adalah masih adanya potensi sertifikat hasil PTSL menjadi objek sengketa pertanahan. Kajian ini memakai metode penelitian yuridis dengan pendekatan peraturan perundang-undangan serta pendekatan konseptual. Data yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan hukum terkait PTSL telah memiliki dasar normatif yang kuat dan berjenjang, mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, hingga Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Namun demikian, dalam implementasinya masih terdapat kelemahan berupa disharmonisasi norma, kurang optimalnya verifikasi data fisik maupun yuridis, serta keterbatasan perlindungan hukum bagi masyarakat. Selain itu, sertifikat hasil PTSL masih berpotensi menjadi objek sengketa pertanahan akibat sistem publikasi negatif yang dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia, yang tidak memberikan jaminan kepastian hukum secara absolut. Faktor lain yang mempengaruhi adalah adanya pertentangan hak kepemilikan atas tanah, ketidaksesuaian data, serta kurangnya pemahaman masyarakat terhadap hukum pertanahan. Dengan demikian, pelaksanaan PTSL belum sepenuhnya mampu menjamin kepastian serta perlindungan hukum secara optimal bagi masyarakat.

Kata Kunci: Bahan Hukum Sekunder; Kepastian Hukum; Perlindungan Hukum; PTSL; Sengketa Pertanahan.

1. LATAR BELAKANG

Tanah menjadi salah satu kebutuhan pokok bagi manusia pada umumnya. Tanah diperlukan oleh manusia sebagai kebutuhan untuk berbagai hal diantaranya untuk tempat

tinggal, kebutuhan untuk pertanian, bidang industri dan lainnya. Semakin meningkatnya jumlah penduduk, maka ketersediaan lahan tanah semakin terbatas, hal ini dapat menyebabkan suatu permasalahan dikarenakan ketidakseimbangan antara kebutuhan dengan persediaan tanah (K. & Pranoto, 2023).

Sebagai negara agraris, tanah menjadi unsur yang sangat vital bagi bangsa Indonesia, baik sebagai sarana produksi maupun sebagai tempat tinggal masyarakat (Erma, 2026). Oleh karena itu, pengelolaan tanah yang mencakup pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak atas tanah, serta kegiatan pengukuran dan pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dan diatur secara baik agar pemanfaatannya dapat dilakukan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang mempunyai fungsi penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai sarana tempat tinggal maupun sebagai sumber penghidupan (Pertiwi & Gamaputra, 2026). Mengingat Indonesia merupakan negara agraris, keberadaan tanah tidak hanya berfungsi sebagai nilai ekonomis, tetapi juga nilai sosial, budaya, dan hukum. Dengan demikian, demi terciptanya jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk menindaklanjuti amanat konstitusi tersebut, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang dijadikan dasar hukum pengelolaan pertanahan di Indonesia. UUPA bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap hak atas tanah bagi seluruh warga negara Indonesia (Sibuea & Ramli, 2026). Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh pemerintah di seluruh wilayah Indonesia.

Pendaftaran tanah selanjutnya diatur lebih lanjut sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menentukan mengenai tahapan pengumpulan dan pengolahan, pembukuan, dan penyampaian informasi fisik serta data yuridis dalam rangka penerbitan sertifikat sebagai dokumen pembuktian hak yang sah. Sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai kepemilikan tanah, sehingga keberadaannya sangat penting dalam memberikan perlindungan hukum serta kepastian hak bagi pemegang hak.

Sebagai upaya mempercepat proses pendaftaran tanah di Indonesia, pemerintah melalui ATR/BPN menyelenggarakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini bertujuan dalam upaya mendaftarkan seluruh objek tanah secara sistematis di

wilayah suatu desa atau wilayah kelurahan guna menciptakan kepastian hukum secara menyeluruh. PTSL bertujuan untuk meminimalkan sengketa pertanahan serta memperbaiki kesejahteraan rakyat melalui legalisasi aset (Pea et al., 2023).

Namun demikian, dalam pelaksanaannya, program PTSL tidak terlepas dari berbagai permasalahan. Beberapa persoalan yang sering timbul antara lain ketidakcocokan data fisik dan yuridis, kurangnya verifikasi yang mendalam terhadap status tanah, serta adanya potensi tumpang tindih kepemilikan. Selain itu, dalam beberapa kasus, sertifikat yang dihasilkan dari program PTSL masih dapat menjadi objek sengketa di pengadilan, sehingga memunculkan keraguan mengenai sejauh mana kepastian hukum yang diberikan oleh program tersebut (Erma, 2026).

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan normatif dari pelaksanaan PTSL dengan realitas di lapangan. Secara normatif, PTSL dirancang guna menciptakan jaminan hukum dan perlindungan hukum, namun dalam praktiknya masih ditemukan berbagai hambatan yang berpotensi merugikan masyarakat (Pertiwi & Gamaputra, 2026). Dalam perspektif hukum, kondisi ini dapat mengindikasikan adanya kelemahan dalam pengaturan maupun pelaksanaan norma hukum yang berlaku.

Asas perlindungan hukum dan kepastian hukum merupakan prinsip fundamental dalam tatanan agraria di Indonesia. Kepastian hukum menghendaki adanya kepastian dan keselarasan dalam penegakan hukum, sedangkan perlindungan hukum menuntut tersedianya jaminan bagi masyarakat agar tidak kehilangan hak-haknya akibat tindakan yang tidak sesuai dengan hukum. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji pelaksanaan PTSL dari perspektif kedua asas tersebut guna mengetahui apakah program ini telah berjalan selaras dengan tujuan yang ingin dicapai (Sibuea & Ramli, 2026).

Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yuridis normatif yang mendalam terhadap pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam perspektif asas kepastian dan perlindungan hukum. Kajian penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai kesesuaian antara regulasi yang berlaku dengan pelaksanaannya, serta memberikan upaya penyempurnaan sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

Rumusan Masalah

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji norma-norma hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), khususnya dalam perspektif kepastian dan perlindungan hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan

dengan menelaah ketentuan hukum yang mengatur pendaftaran tanah dan PTSL, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep kepastian hukum, perlindungan hukum, serta sistem publikasi dalam pendaftaran tanah.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan 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 ATR/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan hukum agraria, pendaftaran tanah, kepastian hukum, perlindungan hukum, dan PTSL. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan sumber lain yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah dan menginventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan, literatur hukum, jurnal ilmiah, serta dokumen yang relevan dengan objek penelitian. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menguraikan, menghubungkan, dan menafsirkan ketentuan hukum yang diperoleh untuk menjawab rumusan masalah mengenai pengaturan PTSL serta potensi sertifikat hasil PTSL menjadi objek sengketa pertanahan. Hasil analisis kemudian disusun secara deskriptif-analitis untuk memperoleh kesimpulan mengenai sejauh mana pelaksanaan PTSL mampu mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat

2. METODE PENELITIAN

Pengaturan hukum mengenai pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Sertifikat hasil PTSL masih berpotensi menjadi objek sengketa pertanahan

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan hukum mengenai pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia

Regulasi mengenai pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada tatanan hukum pertanahan Indonesia merupakan bagian dari kerangka besar hukum agraria nasional yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat terhadap tanah. Dalam negara hukum (*rechtstaat*), setiap kebijakan pemerintah

harus memiliki dasar hukum yang jelas, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, pelaksanaan PTSL memiliki keterkaitan dengan sistem pengaturan hukum berjenjang dan terintegrasi dalam peraturan perundang-undangan.

Secara konstitusional, regulasi pertanahan di Indonesia berlandaskan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada dalam penguasaan negara untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut mengandung prinsip bahwa negara memiliki kewenangan publik (*publiekrechtelijke bevoegdheid*) untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi penguasaan serta pemanfaatan tanah demi kepentingan umum.

Sebagai pelaksanaan dari amanat konstitusi tersebut, pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA sebagai dasar hukum agraria nasional. Sebagai dasar sumber hukum utama dalam bidang pertanahan. UUPA mengatur beragam aspek terkait aspek terkait hak pertanahan, termasuk penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pendaftarannya. Salah satu fokus utama UUPA adalah menciptakan kepastian hukum mengenai hak atas tanah, yang diwujudkan melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara.

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah secara eksplisit diatur dalam Pasal 19 UUPA yang menyatakan bahwa pemerintah melakukan pendaftaran tanah di seluruh daerah Indonesia untuk mewujudkan kepastian hukum. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pendaftaran tanah merupakan kewajiban negara yang bersifat publik, bukan sekadar pelayanan administratif biasa. Dengan demikian, setiap kebijakan yang berkenaan dengan pendaftaran tanah, termasuk PTSL, harus mengutamakan tercapainya perlindungan hukum bagi masyarakat.

Regulasi lebih lanjut tentang pendaftaran tanah ditetapkan yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam aturan tersebut. Peraturan ini dijelaskan bahwa kegiatan pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian proses yang dilaksanakan secara kontinu dan teratur, yang terdiri atas pengumpulan, pengolahan, serta pembukuan, serta publikasi data fisik dan data yuridis. Data fisik meliputi keterangan tentang lokasi, batas, dan luas tanah, sedangkan data yuridis berkaitan dengan legalitas tanah serta pihak yang menjadi subjek haknya.

Dalam kerangka PP No. 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia didasarkan pada sistem publikasi negatif yang tetap memuat unsur-unsur positif. Artinya, meskipun negara tidak menjamin secara penuh kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat, sertifikat tetap dianggap mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat selama tidak dibuktikan

sebaliknya di pengadilan. Konsekuensi dari sistem ini adalah masih terbukanya kemungkinan sengketa atas tanah yang telah bersertifikat, termasuk yang dihasilkan melalui program PTSL.

Lebih lanjut, guna mempercepat pencatatan tanah secara nasional, pemerintah mengembangkan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini merupakan bentuk pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan secara serentak terhadap keseluruhan objek tanah dalam suatu wilayah administrasi desa atau kelurahan. PTSL bertujuan untuk menciptakan desa lengkap, yaitu kondisi di mana seluruh bidang tanah dalam suatu wilayah telah terdaftar dan memiliki kepastian hukum.

Pengaturan khusus mengenai PTSL dimuat dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Peraturan tersebut mengatur secara rinci mengenai tahapan pelaksanaan PTSL, yang mencakup tahap perencanaan, penunjukan lokasi, pembentukan panitia adjudikasi, pemberian penyuluhan kepada masyarakat, pengumpulan data fisik maupun yuridis, serta penerbitan sertifikat tanah.

Dalam konteks normatif, PTSL dirancang guna mencapai asas jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Prinsip kepastian hukum menghendaki adanya kejelasan, ketegasan, serta kejelasan dalam sistem pengaturan hukum, sehingga masyarakat dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya. Sementara itu, asas perlindungan hukum menghendaki adanya jaminan bahwa hak-hak masyarakat tidak akan dirugikan oleh tindakan yang tidak sesuai hukum, baik oleh pemerintah ataupun pihak lain.

Namun demikian, apabila ditinjau dari perspektif sistem hukum, pengaturan PTSL tidak hanya berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Oleh karena itu, penting untuk memperhatikan aspek hierarki norma hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan menteri berada di bawah undang-undang dan peraturan pemerintah. Dengan demikian, ketentuan dalam Permen ATR/BPN tentang PTSL harus selaras dengan UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997.

Dalam praktiknya, tidak jarang ditemukan adanya potensi disharmonisasi di antara berbagai aturan hukum. Misalnya, dalam hal pembuktian hak atas tanah, terdapat perbedaan pendekatan antara ketentuan dalam UUPA, PP No. 24 Tahun 1997, dan peraturan pelaksana PTSL. Kondisi ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum apabila tidak dilakukan harmonisasi secara sistematis.

Selain itu, dalam perspektif yuridis normatif, pengaturan PTSL juga perlu dikaji dari segi kecukupan norma (*adequacy of norms*). Artinya, apakah norma-norma yang ada telah cukup mengatur seluruh aspek yang diperlukan dalam pelaksanaan PTSL. Dalam kenyataannya,

masih terdapat beberapa aspek yang belum diatur secara rinci, seperti mekanisme penyelesaian sengketa yang timbul dalam proses PTSL atau standar verifikasi data yuridis yang seragam.

Di sisi lain, pengaturan PTSL juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas keterbukaan, asas akuntabilitas, dan asas profesionalitas. Hal ini penting karena pelaksanaan PTSL melibatkan kewenangan administratif yang luas, sehingga berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang apabila tidak diawasi dengan baik.

Lebih lanjut, dari sudut pandang teori hukum, pengaturan PTSL dapat dianalisis menggunakan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yang menyatakan bahwa hukum harus memenuhi tiga nilai dasar, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Dalam konteks PTSL, ketiga nilai tersebut harus berjalan secara seimbang. Apabila hanya menekankan pada percepatan (kemanfaatan), tetapi mengabaikan ketelitian (kepastian hukum), maka dapat menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pengaturan hukum mengenai pelaksanaan PTSL dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia telah memiliki dasar normatif yang cukup kuat, baik dari segi konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan menteri. Namun, dalam implementasinya masih terdapat berbagai tantangan, terutama terkait dengan harmonisasi peraturan, kecukupan norma, serta konsistensi penerapan hukum.

Sehubungan dengan hal tersebut, diperlukan telaah yuridis normatif yang menyeluruh guna menganalisis kesesuaian antara pengaturan hukum yang ada dengan tujuan yang ingin dicapai, khususnya dalam mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam pelaksanaan PTSL.

Sertifikat hasil PTSL masih berpotensi menjadi objek sengketa pertanahan

Potensi sertifikat hasil PTSL menjadi objek sengketa pertanahan disebabkan oleh beberapa faktor yuridis, yaitu: 1) Kelemahan dalam validitas dan verifikasi data fisik serta yuridis; 2) Potensi tumpang tindih hak atas tanah; 3) Disharmonisasi dan kekaburan norma hukum; 4) Keterbatasan perlindungan hukum bagi masyarakat; 5) Kesenjangan antara asas hukum dan praktik pelaksanaan; 6) Sistem publikasi negatif yang tidak memberikan jaminan kepastian hukum absolut.

Sertifikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat sebagaimana diatur dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam konteks Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sertifikat yang diterbitkan oleh pemerintah diharapkan mampu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Namun demikian, dalam praktiknya, sertifikat

hasil PTSL masih berpotensi menjadi objek sengketa pertanahan. Hal ini menunjukkan adanya persoalan yuridis yang perlu dianalisis secara normatif.

Secara yuridis, potensi sengketa terhadap sertifikat hasil PTSL tidak dapat dilepaskan dari karakteristik sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Dalam sistem ini, negara tidak menjamin sepenuhnya kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat, melainkan hanya memberikan pengakuan administratif terhadap data yang diajukan oleh pemohon. Dengan demikian, sertifikat tetap dapat digugat dan dibatalkan apabila terbukti terdapat cacat hukum dalam proses penerbitannya.

Kondisi ini mengakibatkan sertifikat hasil PTSL tidak memiliki kekuatan hukum yang absolut, melainkan hanya sebagai alat bukti yang kuat (*strong evidence*). Oleh karena itu, apabila terdapat pihak lain yang dapat membuktikan adanya hak yang lebih sah, maka sertifikat tersebut dapat dibatalkan melalui putusan pengadilan. Hal ini menjadi salah satu faktor utama yang menyebabkan sertifikat hasil PTSL masih berpotensi menjadi objek sengketa. Selain itu, potensi sengketa juga disebabkan oleh kelemahan dalam proses pengumpulan dan verifikasi data fisik serta data yuridis dalam pelaksanaan PTSL.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada dasarnya merupakan upaya pemerintah dalam menghindarkan terjadinya persengketaan terkait kepemilikan dan batas tanah melalui pemberian kepastian dan perlindungan hukum kepada masyarakat. Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat berbagai kendala baik internal maupun eksternal, seperti kurangnya koordinasi antar instansi, keterbatasan sumber daya manusia, serta ketidaksesuaian data fisik dan yuridis di lapangan, yang justru berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan apabila tidak ditangani secara cermat.

Program PTSL yang dilaksanakan secara massal dan dalam waktu relatif singkat seringkali tidak diimbangi dengan ketelitian yang memadai dalam proses verifikasi. Data fisik seperti batas dan luas tanah terkadang tidak diukur secara akurat, sedangkan data yuridis seringkali hanya didasarkan pada penguasaan fisik atau pernyataan sepihak tanpa didukung bukti yang kuat.

Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kesalahan dalam penerbitan sertifikat, yang pada akhirnya dapat memicu sengketa di kemudian hari. Dalam perspektif hukum, hal ini menunjukkan belum optimalnya penerapan prinsip kehati-hatian dalam administrasi pertanahan, yang seharusnya menjadi dasar dalam setiap proses penerbitan hak atas tanah.

Faktor lain yang menyebabkan sertifikat hasil PTSL berpotensi menjadi objek sengketa adalah adanya kemungkinan tumpang tindih hak atas tanah (*overlapping*). Tumpang tindih ini dapat terjadi akibat kesalahan dalam pemetaan, kurangnya koordinasi antar instansi, atau adanya klaim ganda dari masyarakat terhadap bidang tanah yang sama.

Dalam situasi demikian, lebih dari satu pihak dapat memiliki bukti kepemilikan atas objek tanah yang sama, sehingga menimbulkan konflik hukum. Hal ini secara nyata bertentangan dengan prinsip kepastian hukum karena tidak adanya kejelasan mengenai siapa yang secara sah berhak atas tanah tersebut.

Selanjutnya, potensi sengketa juga dipengaruhi oleh adanya kelemahan dalam pengaturan hukum terkait PTSL. Pengaturan mengenai PTSL yang termuat dalam berbagai instrumen hukum, mulai dari undang-undang sampai dengan peraturan menteri, berpotensi menimbulkan disharmonisasi dan kekaburan norma. Ketidakjelasan norma ini dapat menyebabkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, yang pada akhirnya dapat menimbulkan sengketa.

Selain itu, keterbatasan pemahaman masyarakat mengenai hukum pertanahan juga menjadi faktor yang tidak dapat diabaikan. Banyak masyarakat yang belum memahami secara utuh prosedur dan implikasi hukum dari pendaftaran tanah, sehingga rentan terhadap kesalahan administrasi atau bahkan konflik dengan pihak lain. Dalam kondisi ini, perlindungan hukum yang diberikan oleh negara menjadi tidak optimal.

Berdasarkan teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum semestinya diberikan secara preventif serta represif. Dalam pelaksanaan PTSL, perlindungan preventif seperti sosialisasi, transparansi, dan verifikasi data belum sepenuhnya berjalan optimal, sehingga potensi sengketa tetap tinggi. Sementara itu, perlindungan represif melalui mekanisme peradilan seringkali membutuhkan waktu dan biaya yang besar, sehingga tidak semua masyarakat dapat mengaksesnya dengan mudah.

Selain itu, apabila dikaitkan dengan teori kepastian hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum harus memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan secara seimbang. Dalam pelaksanaan PTSL, penekanan pada percepatan proses sertifikasi seringkali mengabaikan aspek ketelitian dan keakuratan, sehingga mengurangi tingkat kepastian hukum yang dihasilkan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa potensi sertifikat hasil PTSL menjadi objek sengketa pertanahan disebabkan oleh beberapa faktor yuridis, yaitu:

Faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa meskipun PTSL memiliki tujuan yang baik dalam memberikan kepastian hukum, namun dalam implementasinya masih terdapat berbagai

kelemahan yang perlu diperbaiki agar sertifikat yang dihasilkan benar-benar mampu memberikan jaminan hukum yang kuat bagi masyarakat.

Contoh Kasus

Kasus: Sengketa Sertifikat Ganda Hasil PTSL di Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
Kronologi Kasus

Sengketa pertanahan berlangsung di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, yang melibatkan dua pihak yang sama-sama mengklaim kepemilikan atas sebidang tanah. Pihak pertama merupakan warga yang telah lama menguasai tanah secara turun-temurun berdasarkan alas hak berupa girik dan bukti penguasaan fisik.

Sementara itu, pihak kedua memperoleh sertifikat hak kepemilikan tanah yang sama melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan pemerintah. Sertifikat tersebut diterbitkan oleh Kantor Pertanahan setempat setelah melalui proses pendaftaran massal.

Permasalahan muncul ketika diketahui bahwa objek tanah yang disertifikatkan melalui PTSL tersebut masih dalam status sengketa waris dan belum memiliki kejelasan kepemilikan secara yuridis. Selain itu, proses penerbitan sertifikat diduga hanya didasarkan pada penguasaan fisik tanpa dilakukan penelitian mendalam terhadap riwayat tanah.

Akibatnya, kedua pihak memiliki dasar klaim masing-masing, sehingga sengketa tidak dapat dihindari dan berujung pada gugatan di pengadilan.

Bagian ini memuat proses pengumpulan data, rentang waktu dan lokasi penelitian, dan hasil analisis data (yang dapat didukung dengan ilustrasi dalam bentuk tabel atau gambar, **bukan** data mentah, serta **bukan** dalam bentuk *printscreen* hasil analisis), ulasan tentang keterkaitan antara hasil dan konsep dasar, dan atau hasil pengujian hipotesis (jika ada), serta kesesuaian atau pertentangan dengan hasil penelitian sebelumnya, beserta interpretasinya masing-masing. Bagian ini juga dapat memuat implikasi hasil penelitian, baik secara teoritis maupun terapan. Setiap gambar dan tabel yang digunakan harus diacu dan diberikan penjelasan di dalam teks, serta diberikan penomoran dan sumber acuan. Berikut ini diberikan contoh tata cara penulisan subjudul, sub-subjudul, sub-sub-subjdul, dan seterusnya.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan hukum pelaksanaan PTSL dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia pada dasarnya telah memiliki landasan normatif yang kuat dan berjenjang, mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

hingga Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Secara konseptual, pengaturan tersebut telah mencerminkan upaya negara dalam mewujudkan asas kepastian hukum dan perlindungan hukum melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan menyeluruh. Namun demikian, dalam perspektif yuridis normatif masih ditemukan adanya kelemahan berupa potensi disharmonisasi antar peraturan, kekaburan norma, serta belum optimalnya pengaturan mengenai standar verifikasi data dan mekanisme penyelesaian sengketa, sehingga berimplikasi pada belum maksimalnya jaminan kepastian hukum yang dihasilkan.

Sertifikat hasil PTSL pada praktiknya masih berpotensi menjadi objek sengketa pertanahan, yang disebabkan oleh berbagai faktor yuridis dan teknis. Faktor-faktor tersebut meliputi karakteristik sistem publikasi negatif yang tidak memberikan jaminan kepastian hukum secara absolut, kelemahan dalam proses verifikasi data fisik dan yuridis, potensi tumpang tindih hak atas tanah, serta disharmonisasi norma hukum. Selain itu, pelaksanaan PTSL yang berorientasi pada percepatan seringkali tidak diimbangi dengan ketelitian yang memadai, sehingga menimbulkan kesenjangan antara tujuan normatif dengan realitas di lapangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa sertifikat sebagai alat bukti yang kuat belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi pemegang hak.

Pelaksanaan PTSL sebagai instrumen hukum dalam pendaftaran tanah belum sepenuhnya mampu mewujudkan keseimbangan antara prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, sebagaimana dikenal dalam teori hukum. Meskipun secara normatif PTSL ditujukan untuk memberikan kepastian serta perlindungan hukum, tetapi dalam implementasinya masih terdapat berbagai kelemahan struktural dan teknis yang berpotensi menimbulkan sengketa. Oleh karena itu, diperlukan upaya perbaikan secara komprehensif baik dari aspek regulasi, kelembagaan, maupun pelaksanaan agar tujuan PTSL benar-benar dapat tercapai secara optimal

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut: 1) Bagi Pemerintah dan Kementerian ATR/BPN, perlu dilakukan penguatan regulasi melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait PTSL agar tidak terjadi disharmonisasi norma. Selain itu, perlu disusun standar operasional prosedur (SOP) yang lebih ketat dan komprehensif dalam proses verifikasi data fisik dan yuridis guna meminimalisir kesalahan administratif; 2) Dalam aspek pelaksanaan, diperlukan peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) aparat pertanahan, khususnya dalam hal ketelitian, profesionalitas, dan penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam setiap tahapan PTSL. Penggunaan teknologi digital dalam pemetaan dan validasi data juga perlu dioptimalkan untuk

meningkatkan akurasi dan transparansi; 3) Bagi masyarakat, diperlukan peningkatan sosialisasi dan edukasi hukum terkait pendaftaran tanah agar masyarakat memahami prosedur, hak, dan kewajiban dalam proses PTSL. Hal ini penting untuk mencegah kesalahan administrasi dan mengurangi potensi sengketa di kemudian hari; 4) Dalam aspek perlindungan hukum, perlu diperkuat mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan yang lebih efektif, cepat, dan terjangkau, baik melalui jalur non-litigasi (mediasi) maupun litigasi. Selain itu, perlu dikembangkan sistem perlindungan hukum preventif yang lebih optimal melalui transparansi data dan partisipasi masyarakat; 5) Secara akademis, diperlukan penelitian lanjutan yang mengkaji secara empiris pelaksanaan PTSL di berbagai daerah guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai efektivitas program ini dalam mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta: Universitas Trisakti, 2008.
- Urip Santoso. Hukum Agraria: Kajian Komprehensif. Jakarta: Kencana, 2012.
- Adrian Sutedi. Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2016.
- Satjipto Rahardjo. Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Philipus M. Hadjon. Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Jurnal

- Jurnal: “Kekuatan Pembuktian Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Sistem Publikasi Negatif” - Jurnal Ius Quia Iustum
- Masnaht, Sampara Lukman, Ali Hanafiah Muhi (2021) Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) Di Kabupaten Muaro Jambi. Jurnal Renaissance, Vol 6 No 2. hlm.783
- Muhamad Burhanuddin, Lidya Christina Wardhani, dan Faizal Adi Surya, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai Upaya untuk Mencegah Sengketa Kepemilikan dan Batas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus”, Jurnal Suara Keadilan, Vol. 23 No. 1, April 2022, hlm. 51–61.
- Pea, O. C. A., et al. (2023). Pelaksanaan PTSL serta faktor penghambat berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL di Kota Bajawa

Kabupaten Ngada Nusa Tenggara Timur. *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara*, 1(4). <https://doi.org/10.55606/eksekusi.v1i4.710>

Sibuea, P. M. Y., & Ramli, A. (2026). Analisis normatif terhadap fungsi sosial tanah dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *Notary Law Research*, 7(2). <https://doi.org/10.56444/nlr.v7i2.3484>

Pertiwi, P. A., & Gamaputra, G. (2026). Eksplorasi ambiguitas konflik pada pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Desa Maron Kabupaten Kediri. *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik*, 3(1). <https://doi.org/10.62383/presidensial.v3i1.1643>

Erma, Z. (2026). Budaya hukum masyarakat dalam pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *Birokrasi: Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara*, 4(1). <https://doi.org/10.55606/birokrasi.v4i1.2417>

K., D. A. R. W. B., & Pranoto, E. (2023). Pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Desa Sukorejo Kecamatan Tunjungan Kabupaten Blora. *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial*, 2(1). <https://doi.org/10.55606/jhpis.v2i1.1448>

Dokumen Resmi / Pedoman

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Jakarta, 2018.