

## **Kepastian Hukum Pengaturan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

*Legal Certainty Of Land Registration Arrangements Through Complete Systematic Land Registration (PTSL) In The Implementation Of Regional Government*

**Roziqin, Arief Rahman Mahmoud, Gindo Maruli Munthe**  
**Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan**  
**Jalan Pupuk Raya, Kelurahan Damai, Balikpapan Selatan**  
roziqin@uniba-bpn.ac.id, Arief.rachman@uniba-bpn.ac.id,  
gindo.munthe@gmail.com

### **Abstrak**

Suatu kepastian hukum apabila dikaitkan dengan pendaftaran tanah yang secara umum diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa untuk menjamin suatu kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal tersebut menjelaskan bahwa Pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat untuk menguasai tanah yakni melalui pendaftaran tanah. Kebijakan terdiri dari 2 (dua) macam, yakni kebijakan yang bersifat tetap yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap yaitu kategori kebijakan yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitannya dengan permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan PTSL, harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyelarasan tujuan dan strategi. Harmonisasi hukum dalam sisi pencegahan merupakan suatu upaya yang dilakukan dalam rangka menghindari terjadinya disharmonisasi hukum. Keadaan disharmonisasi hukum yang sering terjadi seperti tumpang tindihnya kewenangan, benturan kepentingan, pelanggaran, dan tindak pidana.

**Kata Kunci: Kepastian Hukum, Pendaftaran Tanah, Sistematis**

### **Abstract**

*A legal certainty is related to land registration which is generally regulated in Article 19 paragraph (1) of the UUPA which states that to guarantee legal certainty the Government will carry out land registration throughout the territory of the Republic of Indonesia according to the provisions regulated by Government Regulations. This article explains that the Government provides legal certainty and legal protection for the community to control land, namely through land registration. Policies consist of 2 (two) types, namely permanent policies which are implemented in various forms of implementing regulations from regulations of a higher level and non-permanent policies, namely the category of policies which are easily changed in order to keep up with developments. In relation to problems that occur in the implementation of PTSL, legal harmonization can be started by aligning goals and strategies. Legal harmonization in terms of prevention is an effort made to avoid legal disharmony. Conditions of legal disharmony that often occur include overlapping authority, conflicts of interest, violations and criminal acts.*

**Keywords: Legal Certainty, Land Registration, Systematic**

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, terutama mengingat bahwa Indonesia adalah negara agraris. Oleh karena itu, kepastian mengenai status tanah harus didukung oleh dokumen dan surat-surat yang sah, yang memberikan rasa aman bagi pemiliknya untuk memanfaatkannya. Fungsi tanah dalam kehidupan manusia mencakup tempat tinggal, kegiatan sehari-hari, penanaman, hingga sebagai lokasi peristirahatan terakhir. Seperti yang dinyatakan oleh Benhard Limbong dalam bukunya "Konflik Pertanahan," tanah memiliki makna yang mendalam bagi manusia, karena banyak aspek kehidupan bergantung padanya. Tanah adalah anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa bagi umat manusia di bumi. Sejak lahir hingga akhir hayat, manusia membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal dan sumber kehidupan, sehingga tanah memiliki dimensi ekonomi, sosial, budaya, politik, dan ekologis.<sup>1</sup>

Pada tanggal 24 September 1960 disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. LNRI Tahun 1960 Nomor.104-TLNRI Nomor.2043. Undang-undang ini dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sejak diundangkan UUPA, berlakulah Hukum Agraria Nasional yang mencabut peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, antara lain *Agrarische Wet* Stb. 1870 Nomor. 55 dan *Agrarische Besluit* Stb.1870 Nomor.118.<sup>2</sup> Demi memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah di Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (setelah ini disebut dengan UUPA), telah meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>3</sup> Ketentuan mengenai pendaftaran tanah disebutkan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah).<sup>4</sup>

Pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang dilakukan pertama kali untuk mendaftarkan tanah-tanah yang belum pernah di daftarkan atau belum pernah di sertifikatkan, sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai hal yang sangat penting, hak atas tanah perlu dilakukan pendaftaran tanah untuk menjamin adanya kepastian hukum, bagi para pemegang hak dan para pihak yang berkepentingan pada tanah tersebut dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.

Hak menguasai tanah oleh Negara dapat diartikan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukannya dan keperluannya misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna

---

<sup>1</sup> Benhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm.2.

<sup>2</sup> Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 1.

<sup>3</sup> Samun Ismaya, 2013, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 82.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 4-5.

Bangunan dan Hak Pakai.<sup>5</sup> Dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali, dalam hal ini adalah Pemberian Hak Milik atas Tanah Negara, mulai dari penerimaan dokumen sampai terbitnya sertifikat itu sendiri mencakup beberapa kegiatan dan membutuhkan waktu sebagaimana yang diatur dalam peraturan yang berlaku.

Pada dasarnya adanya UUPA adalah sebagai bentuk dari unifikasi hukum yang mana terjadi plurarisme hukum agraria sebelum adanya UUPA diantaranya adalah tanah swapraja, tanah adat, dan tanah-tanah berdasarkan hukum Belanda. UUPA pun dalam Pasal 5 UUPA mengakui adanya hukum adat selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan bangsa. Dengan diundangkannya UUPA diharapkan dapat memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya, pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan di undangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu<sup>6</sup>:

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya; dan
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Pendaftaran seluruh bidang tanah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana amanah Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pemerintah telah mencanangkan program percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sampai dengan tahun 2025. Untuk mendukung pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh Wilayah Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menyelenggarakan program Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana diatur Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.<sup>7</sup>

Sejak tahun 1961–2016 sebelum adanya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) bidang yang terdaftar baru mencapai ± 48,5 juta bidang dengan

---

<sup>5</sup> Muhammad, “Tinjauan Yuridis Tentang Hak Atas Tanah Di Wilayah Negara Republik Indonesia, *Jurnal Wasaka Hukum*, No.2/7/2019, hlm. 489.

<sup>6</sup> Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 277-278.

<sup>7</sup><https://setkab.go.id/presiden-jokowi-teken-inpres-percepatan-pendaftaran-tanahsistematis-lengkap/> diakses pada 27/11/22, Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, “Presiden Jokowi Teken Inpres Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”, 2022.

rincian 1961-1997 ±16,5 juta bidang dan dari 1997-2016 ± 32 juta bidang.<sup>8</sup> dengan perkiraan terdapat ±126 juta bidang tanah yang ada di Indonesia maka pada pemerintah mengeluarkan peraturan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Permen ATR/Ka BPN) Nomor 35 tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian dicabut dengan Permen ATR/ Ka BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian juga dicabut dengan Permen ATR/ Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian juga dikuatkan melalui Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 2 tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Untuk mencapai 126 juta bidang tersebut jika tetap melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana mestinya sebelumnya maka membutuhkan waktu ±100 tahun untuk mencapainya.<sup>9</sup> Sehubungan dengan diterbitkannya Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1756/15.IV/2016, pemerintah memberikan instruksi untuk mempermudah proses pendaftaran tanah dan mengurangi biaya yang terkait.<sup>10</sup>

Pendaftaran tanah sistematis lengkap merupakan proyek strategis nasional yang diselenggarakan sejak tahun 2017 yang tujuannya adalah untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematis terhadap bidang tanah di seluruh Indonesia. Pendaftaran tanah secara sistematis sebenarnya telah diamanahkan sejak lama dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang menjelaskan mengenai pendaftaran dengan desa-desa lengkap, selain itu juga diatur di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

Sehubungan daripada hal-hal tersebut diatas maka Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah membentuk Panitia Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Panitia ini bertugas memberikan pelayanan dengan membantu masyarakat yang belum memiliki sertifikat tanah atau dalam kategori K1.<sup>11</sup> Berdasarkan keterangan Menteri ATR/BPN bahwa adanya program PTSL ini demi mendukung percepatan pendaftaran tanah di wilayah Indonesia dan sebagai salah satu perwujudan dari salah satu proyek strategis nasional.<sup>12</sup> Program PTSL ini pada dasarnya diadakan dengan tujuan untuk memberikan suatu jaminan kepastian

---

<sup>8</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=tk5YqF0ZRw>, Virgo Eresta Jayam, "Dirjen Survei Pemetaan Pertanahan dan Ruang (SPPR) pada paparan Seminar Tuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan dan Alternatifnya di Universitas Gadjah Mada" (tanpa tahun).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Ardiansyah, Ardiansyah, Bruce Anzward, and Hasan Basri. "Polemik Ganti Rugi Pengadaan Tanah Atas Kepemilikan Lahan Di Kawasan Sempadan Sungai." *Jurnal de jure* 16.1 (2024).

<sup>11</sup> Nurhidayati, "Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Kepuasan Masyarakat Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bekasi", *Jurnal Hukum Widya Cipta*, No. 2./2/2018, hlm. 279-284.

<sup>12</sup> Yofita Sari, "Evaluasi Berjalan Terhadap Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kota Padang", *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, No. 3/1/ 2019, hlm. 1-12.

hukum atas tanah kepada para pemegang hak atas tanah tersebut, serta untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel dan dapat dijadikan objek hak tanggungan sebagai jaminan untuk mendapatkan modal usaha bagi masyarakat, serta merupakan bagian dari pelaksanaan reforma agraria. Selain itu program ini dilakukan oleh pemerintah secara serentak yang terbagi atas pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian dan pemeliharaan data fisik serta pemberian bukti untuk bidang tanah yang sudah ada hak di atasnya.

Pada saat melaksanakan program PTSL ini, Panitia PTSL berpatokan kepada Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Nomor 1/Juknis-100.HK.02.01/1/2022 tertanggal 26 Januari 2022, yang merupakan turunan daripada Inpres Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh Wilayah Indonesia. Juknis tersebut diterbitkan guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum program PTSL, serta untuk mengurangi sengketa Kementerian ATR/BPN menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, sumber daya manusia ditingkatkan, sarana dan prasarana diperbanyak kualitas dan kuantitasnya, segi pembiayaan diperluas, adanya koordinasi antar lembaga di luar BPN, yang secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai sarana memberi kemudahan dan percepatan dalam pendaftaran tanah seluruh Indonesia.<sup>13</sup>

Meskipun berbagai regulasi sebagai payung hukum PTSL telah diterbitkan, kerjasama atau koodinasi antar instasi telah dibangun berbagai kemudahan/terobosan telah dibuat, hingga pembaharuan peraturanpun telah dilakukan namun dalam tataran implementasi, masih terdapat hambatan-habatan dalam pelaksanaan PTSL ini. Pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi daerah melaksanakan kegiatan pemerintahan daerah guna mengurus sendiri urusan daerahnya sebagai bagian daripada negara demokrasi.

Sehingga terjadi disharmonisasi dalam penyelenggaraan administrasi pendaftaran tanah antara kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah, hal ini berupa adanya regulasi yang berbeda dalam pembuatan sertifikat tanah, dimana didalam Juknis PTSL seseorang yang memohon untuk dikeluarkan sebuah sertifikat terhadap tanah jika tidak memiliki surat garapan yang dikeluarkan oleh kecamatan setempat, tetap dapat dikeluarkan sertifikatnya. Namun hal tersebut berbanding terbalik dengan regulasi yang dituliskan oleh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah, yaitu dalam penerbitan sertifikat harus menggunakan surat garapan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yaitu kecamatan setempat. Hal ini mengakibatkan adanya ketidakpastian yang timbul pada saat proses pendaftaran tanah.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, peneliti menganalisis dan mendeskripsikan dalam penelitian ini bagaimana kepastian hukum terhadap pengaturan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

---

<sup>13</sup><https://www.slideshare.net/slideshow/petunjuk-teknis-no-1-tahun-2022-tentang-pts-2022pdf/255234591>, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap", 2022.

### **Metode Penelitian**

Menurut Peter Mahmud, “penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.<sup>14</sup> Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmunan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>15</sup>

Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa: Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan menganalisisnya.<sup>16</sup> Selanjutnya diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>17</sup> Pendekatan penelitian ini mempergunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan untuk menganalisis dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

### **PEMBAHASAN**

Pendapat Bachsan Mustafa menyatakan bahwa pendaftaran tanah sangat penting karena proses tersebut akan menghasilkan sertifikat tanah, yang memberikan jaminan kepastian status hukum atas suatu bidang tanah, karena dengan adanya sertifikat, hak-hak yang melekat pada tanah tersebut dapat diketahui secara jelas dan terbuka. Hal ini juga memungkinkan identitas subjek dan pemegang hak atas tanah dapat diidentifikasi dengan tepat, sehingga mencegah sengketa atau keraguan mengenai kepemilikan tanah serta memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat bagi pemiliknya.<sup>18</sup> Selain itu juga, sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA, pemerintah menjalankan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia, dan sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang sah dari data fisik dan yuridis yang terkandung di dalamnya, selama data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.<sup>19</sup>

Dari segi tujuan dan fungsi pendaftaran tanah, terdapat beberapa pandangan yang dapat menjadi acuan, seperti Bachtiar Effendi mencatat dua tujuan utama dari pendaftaran tanah, yang *pertama* adalah untuk memberikan informasi yang jelas dan

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 35

<sup>15</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Publishing, 2006), hlm. 26

<sup>16</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 57

<sup>17</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2005), hlm.7

<sup>18</sup> Bachsan Mustafa, 2004, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, CV Remaja Karya, Bandung. hlm. 58.

<sup>19</sup> F.X.Sumarja, 2012, *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, hlm. 9.

akurat mengenai penggunaan tanah secara keseluruhan. *Kedua* adalah untuk memberikan jaminan legalitas atas hak-hak yang melekat pada tanah.<sup>20</sup>

Harun Al Rasyid, menyatakan bahwa tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah untuk menciptakan kepastian hukum yang harus mencakup dua aspek utama, *pertama*, kepastian mengenai siapa yang memiliki hak atas tanah, baik itu individu maupun badan hukum. *Kedua*, kepastian mengenai objek hak itu sendiri, yang meliputi informasi yang jelas tentang letak, batas-batas, dan luas tanah yang dimaksud.<sup>21</sup>

Selanjutnya, menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah memiliki beberapa tujuan penting yang sangat krusial dalam sistem hukum agraria. *Pertama*, pendaftaran tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang sah dan diakui oleh hukum, yang memungkinkan pemilik tanah untuk membuktikan status kepemilikan atau hak-hak lain yang melekat pada tanah tersebut secara resmi. *Kedua*, pendaftaran tanah memberikan jaminan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat, baik pemilik tanah, pihak ketiga, maupun negara, dengan memastikan bahwa hak-hak atas tanah tersebut tercatat dan diakui secara sah, sehingga menghindari sengketa atau klaim yang tidak sah. *Ketiga*, dalam beberapa situasi, pendaftaran tanah menjadi syarat konstitutif untuk terjadinya suatu peristiwa hukum tertentu, seperti penciptaan hak atas tanah yang baru, peralihan hak antara pihak-pihak yang berbeda, atau penghapusan hak atas tanah yang sudah ada. Tanpa proses pendaftaran yang sah, peristiwa hukum tersebut tidak dapat dianggap berlaku atau sah menurut hukum.<sup>22</sup>

Dari segi asas hukum yang berada dalam pendaftaran tanah, menurut Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 dilaksanakan berdasarkan asas-asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan mengenai asas-asas tersebut adalah :

1. Asas sederhana, dibuat untuk memastikan bahwa pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah, dapat dengan mudah memahami aturan dan prosedurnya;
2. Asas aman mengacu pada perlunya pendaftaran tanah dilakukan dengan teliti dan hati-hati, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri;
3. Asas terjangkau, mengacu pada kemudahan akses bagi pihak-pihak yang membutuhkan, terutama dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan dalam pendaftaran tanah harus dapat dijangkau oleh pihak-pihak yang memerlukan;
4. Asas mutakhir berarti bahwa, pelaksanaan pendaftaran tanah harus dilengkapi dengan data yang memadai dan terus diperbarui. Data yang tercatat harus selalu

---

<sup>20</sup> Bachtiar Effendi, 2003, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanannya*, Alumni, Bandung, hlm. 21.

<sup>21</sup> Harun Al Rasyid, 1986, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut PeraturanPeraturannya)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 82-83.

<sup>22</sup> Boedi Harsono, 2000, *Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria*, Esa Study Club, Jakarta, hlm.108.

mencerminkan kondisi terkini. Oleh karena itu, penting untuk memenuhi kewajiban pendaftaran serta mencatat setiap perubahan yang terjadi di masa mendatang. Asas ini menuntut agar data pendaftaran tanah dipelihara secara terus-menerus dan berkelanjutan; dan

5. Asas terbuka, mengandung maksud agar masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi mengenai data yang valid dan terkini setiap saat.

Di Indonesia, pendaftaran tanah menerapkan sistem *torrens* yang memiliki beberapa manfaat dari penerapan sistem tersebut, antara lain:<sup>23</sup>

1. Menetapkan biaya yang tidak terduga sebelumnya;
2. Menghapuskan kebutuhan untuk pemeriksaan berulang;
3. Mengurangi jumlah pencatatan data pertanahan yang berlebihan;
4. Menyatakan dengan jelas dasar hukum yang digunakan;
5. Memberikan perlindungan terhadap berbagai kesulitan yang mungkin timbul;
6. Memastikan pemeliharaan sistem tetap berjalan, dengan beban pemeliharaan ditanggung oleh pihak yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut;
7. Menghilangkan kebutuhan akan alas hak;
8. Menjamin keabsahan sertifikat yang dikeluarkan, tanpa ada batasan yang tercantum dalam sertifikat; dan
9. Menghilangkan kemungkinan terjadinya pemalsuan.
10. Keuntungan yang diberikan kepada masyarakat pasca melakukan pendaftaran tanah menurut Irawan Soerojo adalah :<sup>24</sup>
11. Memberi pemegang hak atas tanah rasa aman karena adanya kepastian hukum tentang hak atas tanah mereka, yang akan membuat mereka lebih percaya diri dan meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah tersebut;
12. Mengurangi perselisihan tanah sehingga orang dan negara menghemat biaya dan waktu
13. Proses transaksi tanah menjadi lebih mudah, terjangkau, dan pasti. Peralihan hak atas tanah yang belum terdaftar seringkali menimbulkan biaya yang tinggi serta

---

<sup>23</sup> Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 117.

<sup>24</sup> Irawan Soerojo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hlm. 27.



menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat merugikan pihak-pihak yang terlibat;

14. Pendaftaran tanah juga dapat meningkatkan investasi dengan memungkinkan penggunaan tanah sebagai jaminan untuk memperoleh kredit jangka panjang. Pihak perbankan umumnya memandang tanah yang terdaftar sebagai jaminan yang sah dan terpercaya sebelum memberikan persetujuan kredit; serta
15. Selain memberikan kepastian hukum, hasil pendaftaran tanah yang meliputi data fisik dan yuridis juga dapat digunakan sebagai dasar dalam penetapan pengenaan pajak.

Sebagaimana amanah Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya menetapkan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia guna meningkatkan layanan pertanahan. Pemerintah telah meluncurkan program atau kebijakan untuk mendapatkan sertifikat secara massal dan serentak di berbagai wilayah di seluruh Indonesia. Program ini disebut dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).<sup>25</sup>

Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab langsung atas program PTSL ini. Kekuatannya sangat penting karena beberapa alasan. *Pertama*, sertifikat memberikan keyakinan hukum kepada pemilik tanah; *kedua*, sertifikat dimaksudkan untuk mencegah sengketa mengenai kepemilikan tanah; dan ketiga, pemilik tanah dengan sertifikat memiliki otoritas untuk melakukan apa pun yang mereka inginkan selama tidak bertentangan dengan undang-undang, moralitas, atau ketertiban umum, dan jika itu memiliki nilai ekonomi.<sup>26</sup>

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dijalankan hingga tahun 2025 sebagai bagian dari pelaksanaan amanat Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dengan tujuan untuk memastikan bahwa seluruh bidang tanah di Indonesia terdaftar secara resmi. Pelaksanaan program PTSL didukung dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yang menginstruksikan percepatan pendaftaran tanah tersebut. Instruksi ini ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada 13 Februari 2018, sebagai langkah konkret untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, sehingga memberikan kepastian hukum mengenai status kepemilikan tanah.<sup>27</sup>

Kepastian mengenai pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Indonesia berjalan dengan lancar, Kementerian

---

<sup>25</sup> Rina Susanti Hartono, Tata Ariya Tama, "Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Jurnal Kybernan*, Vol. 15, No. 1/2024, hlm. 2.

<sup>26</sup> Rina Susanti Hartono, *Loc.Cit.*

<sup>27</sup> Wiby Darmawan Elkas, "Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) Untuk Memberikan Kepastian Hukum Pada Masyarakat Adat Minangkabau", *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol.7, No.1/2023, hlm. 3.

Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Republik Indonesia mengadakan program yang bertujuan mempercepat proses pendaftaran tanah. Program ini diselenggarakan berdasarkan aturan yang tercantum dalam **Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018**, yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme pendaftaran tanah secara sistematis dan lengkap di seluruh Indonesia.

Program ini merupakan upaya untuk memberikan kepastian hukum atas status kepemilikan tanah di Indonesia. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), PTSL merupakan sebuah kegiatan untuk mendaftarkan tanah secara serentak di seluruh wilayah Indonesia, khususnya untuk pertama kalinya. Proses pendaftaran ini dilakukan di setiap wilayah administratif seperti desa, kelurahan, atau setingkat dengannya.

Pelaksanaan program PTSL didasarkan pada beberapa aturan, yakni pertama, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Peraturan Menteri tersebut bertujuan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan PTSL yang dilaksanakan di wilayah kabupaten/kota demi mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat. Ruang lingkup peraturan menteri tersebut mencakup penyelenggaraan PTSL; pelaksanaan kegiatan PTSL; penyelesaian kegiatan PTSL; dan pembiayaan. Objek dari kegiatan PTSL meliputi seluruh bidang tanah baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah. Pada Pasal 4 menjelaskan bahwa pelaksanaan PTSL dilakukan dengan beberapa tahapan:

1. Perencanaan;
2. Penetapan lokasi;
3. Persiapan;
4. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
5. Penyuluhan;
6. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
7. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
8. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
9. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
10. Pembukuan hak;
11. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
12. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
13. Pelaporan.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Dalam Instruksi Presiden tersebut memberikan perintah kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk :

1. Menyelenggarakan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dapat menghasilkan 3 (tiga) kluster bidang tanah, yang meliputi :
  - a) Kluster pertama mencakup bidang tanah yang telah memenuhi syarat untuk dapat diterbitkan sertifikat;
  - b) Kluster kedua mencakup bidang tanah yang belum memenuhi syarat untuk dapat diterbitkan sertifikat karena adanya sengketa. Oleh karena itu, dalam kluster ini suatu bidang tanah hanya dicatat dalam buku tanah; dan
  - c) Kluster ketiga mencakup yang belum memenuhi syarat untuk dapat diterbitkan sertifikat karena baik subjek maupun objeknya tidak diketahui keberadaannya, sehingga dalam bidang tanah tersebut hanya didaftarkan dalam daftar tanah
2. Membuat peraturan dan langkah-langkah dalam pelaksanaan PTSL yang mencakup penyelesaian permasalahan dalam proses pembuktian kepemilikan atau penguasaan tanah
3. Membuat/menyiapkan/merevisi peraturan yang mengatur mengenai jangka waktu pengumuman atau pemberitahuan data fisik dan data yuridis dalam pelaksanaan PTSL
4. Menyampaikan hasil pelaksanaan PTSL kepada tim
5. Melakukan evaluasi disertai dengan pelaporan pelaksanaan Instruksi Presiden ini secara berkala kepada Presiden.

Berdasarkan Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Nomor 3/Juknis-HK.02/I/II2023. Pada petunjuk teknis tersebut dijelaskan mengenai tahapan-tahapan yang wajib dijalankan dalam pelaksanaan PTSL. Pada tahapan pelaksanaan PTSL tersebut, terdapat dua jenis data yang harus dikumpulkan, yaitu data fisik yang berisi informasi mengenai kondisi dan batas-batas tanah, serta data yuridis yang mencakup status hukum dan hak atas tanah tersebut. Tujuan dari pengumpulan kedua jenis data ini adalah untuk memastikan bahwa tanah yang didaftarkan memiliki status hukum yang jelas, sehingga dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemiliknya. Dengan demikian, PTSL diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah secara menyeluruh dan mengurangi potensi sengketa yang sering timbul akibat ketidakjelasan status kepemilikan tanah.

Berdasarkan Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) adalah surat yang menerangkan penggunaan dan pemakaian tanah Negara oleh seseorang atau badan hukum yang diterbitkan oleh camat berdasarkan risalah/surat pengantar dari kepala Kampung/Lurah setempat. Apabila syarat yang dimohonkan sudah lengkap, selanjutnya dilakukan pemeriksaan oleh Kepala Kampung/Lurah untuk dilakukan pengukuran, namun apabila berkas yang dimohonkan belum lengkap, pemohon

wajib melengkapi dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja. Hasil dari pengukuran akan ditandatangani oleh petugas dan dibuat surat pengantar kepada Camat untuk diterbitkan SKPT. Terbitnya SKPT memberikan hak kepada pemilik SKPT untuk dapat mengajukan permohonan pendaftaran tanah atau mengalihkan hak atas tanah kepada orang lain.

Kepastian hukum terkait sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengadopsi sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif, yang menegaskan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat namun tidak bersifat mutlak. Hal ini tercermin dalam beberapa ketentuan dalam UUPA, seperti Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2), yang menjelaskan bahwa sistem publikasi yang diterapkan adalah sistem publikasi negatif. Dalam sistem ini, sertifikat dianggap sebagai bukti hak yang memiliki kekuatan hukum yang signifikan, meskipun tidak dapat dianggap sebagai bukti yang tidak bisa dibantah. Oleh karena itu, apa yang tercatat dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai bukti yang sah, kecuali jika ada bukti yang dapat membuktikan keadaan yang berbeda atau tidak benar.<sup>28</sup>

#### **KESIMPULAN**

Suatu kepastian hukum apabila dikaitkan dengan pendaftaran tanah yang secara umum diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa untuk menjamin suatu kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal tersebut menjelaskan bahwa Pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat untuk menguasai tanah yakni melalui pendaftaran tanah. Kebijakan terdiri dari 2 (dua) macam, yakni kebijakan yang bersifat tetap yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap yaitu kategori kebijakan yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitannya dengan permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan PTSL, harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyesuaian tujuan dan strategi. Harmonisasi hukum dalam sisi pencegahan merupakan suatu upaya yang dilakukan dalam rangka menghindari terjadinya disharmonisasi hukum. Keadaan disharmonisasi hukum yang sering terjadi seperti tumpang tindihnya kewenangan, benturan kepentingan, pelanggaran, dan tindak pidana.

#### **Daftar Pustaka**

- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra, Bandung
- Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta
- Ardiansyah, Ardiansyah, Bruce Anzward, and Hasan Basri. "Polemik Ganti Rugi Pengadaan Tanah Atas Kepemilikan Lahan Di Kawasan Sempadan Sungai." *Jurnal de jure* 16.1 (2024).

---

<sup>28</sup> Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah (PTSL)", *Bhumi*, Vol. 4 No.1/2018, hlm. 8.

- Boedi Harsono, 2000, *Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria*, Esa Study Club, Jakarta
- Bachsar Mustafa, 2004, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, CV Remaja Karya, Bandung.
- Bachtiar Effendi, 2003, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanannya*, Alumni, Bandung
- Benhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta
- F.X.Sumarja, 2012, *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*, Indepth Publishing, Bandar Lampung
- Harun Al Rasyid, 1986, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut PeraturanPeraturannya)*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang
- Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2005, *Metode Penelitian Normatif dan Empiris*, Penerbit Kencana, Jakarta:
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta:
- Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta
- Samun Ismaya, 2013, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Muhammad, “Tinjauan Yuridis Tentang Hak Atas Tanah Di Wilayah Negara Republik Indonesia, *Jurnal Wasaka Hukum*, No.2/7/2019
- Nurhidayati, “Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Kepuasan Masyarakat Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bekasi”, *Jurnal Hukum Widya Cipta*, No. 2,./2/2018
- Yofita Sari, “Evaluasi Berjalan Terhadap Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kota Padang”, *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, No. 3/1/ 2019
- Irawan Soerojo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya
- Rina Susanti Hartono, Tata Ariya Tama, “Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, *Jurnal Kybernan*, Vol. 15, No. 1/2024
- Wiby Darmawan Elkas, “Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Untuk Memberikan Kepastian Hukum Pada Masyarakat Adat Minangkabau”, *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol.7, No.1/2023
- Dian Aries Mujiburohman, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah (PTSL)*”, *Bhumi*, Vol. 4 No.1/2018
- <https://www.slideshare.net/slideshow/petunjuk-teknis-no-1-tahun-2022-tentang-ptsl-2022pdf/255234591>, Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, “Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”, 2022.
- <https://www.youtube.com/watch?v=tk5Y0qF0ZRw>, Virgo Eresta Jayam, “Dirjen Survei Pemetaan Pertanahan dan Ruang (SPPR) pada paparan Seminar Tuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hambatan dan Alternatifnya di Universitas Gadjah Mada” (tanpa tahun).
- <https://setkab.go.id/presiden-jokowi-teken-inpres-percepatan-pendaftaran-tanahsistematis-lengkap/> diakses pada 27/11/22, Humas Sekretariat Kabinet

Republik Indonesia, “Presiden Jokowi Teken Inpres Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”, 2022.