

PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) SEBAGAI INSTRUMEN PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK PERTANAHAN DAN KEPASTIAN HUKUM DI INDONESIA

Nabila Firstia Izzati

Fakultas Hukum, Universitas Lampung
nabila.firstia@fh.unila.ac.id

Abstrak

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program nasional yang diselenggarakan pemerintah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran seluruh bidang tanah secara serentak dalam satu wilayah desa atau kelurahan. Program ini berlandaskan amanat Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dan diposisikan sebagai bagian dari pelayanan publik di bidang pertanahan. Artikel ini bertujuan menganalisis peran PTSL dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik pertanahan, khususnya ditinjau dari prinsip kepastian hukum, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual melalui studi kepustakaan. Hasil kajian menunjukkan bahwa PTSL berkontribusi signifikan dalam memperluas akses masyarakat terhadap sertifikasi tanah secara adil dan terjangkau, menekan potensi konflik pertanahan

Kata Kunci: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; Pelayanan Publik; Kepastian Hukum; Digitalisasi Pertanahan; Reforma

A. LATAR BELAKANG

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program nasional di Indonesia yang bertujuan mendaftarkan seluruh bidang tanah secara serentak dalam satu wilayah desa/kelurahan, guna mewujudkan sertifikasi tanah yang menyeluruh dan menjamin kepastian hukum atas hak-hak tanah masyarakat.¹ Program ini berangkat dari amanat Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 yang mewajibkan pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum.²

Dalam konteks pelayanan publik pertanahan, PTSL diharapkan mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan sertifikasi tanah yang adil, transparan, dan bebas biaya pokok (tanpa pungutan).³ Artikel ini mengkaji secara teoritis peran PTSL dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik pertanahan di Indonesia. Tinjauan pustaka mengulas kerangka hukum dan konsep pelayanan publik yang relevan, termasuk asas keadilan, keterbukaan, dan partisipasi masyarakat.

Pembahasan menyoroti kontribusi PTSL terhadap kepastian hukum dan keadilan agraria, serta dampaknya pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, disertai analisis hambatan implementasi program (misalnya keterbatasan sumber daya, beban administrasi, dan potensi praktik pungli).⁴ Selain itu, dibahas prospek penguatan tata kelola data pertanahan melalui digitalisasi (data sertifikat elektronik, integrasi Satu Peta) serta perlunya kebijakan pendukung

¹Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Jakarta, diundangkan 2018

² Republik Indonesia. 1960. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara 104/1960

³ *Analisis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Kantor Pertanahan Kabupaten Halmahera Timur (Studi Pelaksanaan Program Tingkat Desa di Kabupaten Halmahera Timur)*. Anwar Ahmad, Abdul Wahid Kamma, Abdul Kadir Ali. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Mei 2023, 9(10), 291-297

⁴ Hambatan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia. Indana Zulfa Hasanah, Imelda Fitria Labibah, Sherenika Putri, Nur Aini Ekawahyuni, Muhammad Adymas Hikil Fikri. *Indonesian Journal of Law and Justice* Volume: 3, Number 1, 2025, Page: 1-12

(kebijakan fiskal dan insentif) untuk mendukung PTSL. Kesimpulan menegaskan bahwa PTSL memiliki peran strategis dalam mewujudkan pelayanan pertanahan yang merata dan berbasis hukum, asalkan dilaksanakan dengan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas sebagaimana dipersyaratkan oleh regulasi publik.

Tanah adalah aset penting yang memiliki nilai ekonomi dan sosial bagi masyarakat Indonesia. Untuk memberikan kepastian atas hak tanah warga, UUPA 1960 menegaskan bahwa “Pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum” (Pasal 19 UUPA).⁵ Dalam kerangka tersebut, pemerintah telah mencanangkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai gerakan nasional hingga 2025 guna mewujudkan pendaftaran tanah lengkap di seluruh Indonesia. PTSL merupakan pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan serentak bagi semua obyek tanah di wilayah desa/kelurahan tertentu. Program ini tidak hanya dimaknai sebagai administrasi pertanahan semata, tetapi juga sebagai bentuk nyata penyelenggaraan pelayanan publik oleh negara kepada masyarakat agraris.

Dengan menyediakan sertifikat tanah secara masif dan gratis (tanpa pungutan biaya pokok), PTSL diharapkan meningkatkan kehadiran negara yang adil dan transparan, serta memperkuat jaminan hukum bagi pemilik tanah. Dalam konteks perubahan sosial dan pemerataan ekonomi, PTSL dipandang sebagai instrumen strategis untuk menurunkan konflik pertanahan, menaikkan nilai ekonomis tanah masyarakat, serta mendukung reformasi agraria.

⁵ Ibid. UU Nomor 5 Tahun 1960

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dasar hukum PTSL tertanam kuat pada UUPA 1960, yang sejak awal menggagas sistematis pendaftar tanah untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah. Pasal 19 UUPA menjelaskan bahwa pemerintah menyelenggarakan pengukuran, pemetaan, pembukuan, dan penerbitan surat bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat. PTSL menerjemahkan amanat ini secara praktik operasional, karena melalui pendaftaran serentak banyak bidang tanah tak bersertifikat dapat tercatat dan mendapatkan sertipikat hak. Berbagai literatur menunjukkan bahwa pendaftaran penuh (kadaster menyeluruh) adalah kunci untuk mengatasi ketidakpastian hukum dan sengketa tanah.

Dengan demikian, peran utama PTSL adalah mendorong terwujudnya keadilan agraria dan pengakuan negara atas hak tanah masyarakat.⁶ PTSL dilaksanakan dalam kerangka kewajiban pelayanan publik pemerintah. Menurut UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik, penyelenggaraan layanan publik harus memenuhi asas transparansi, akuntabilitas, kesetaraan, dan keterjangkauan.⁷ Meskipun PTSL bukan pelayanan administrasi per se (seperti izin), aspek pelayanan publik terlihat jelas: program ini bersifat hak bagi masyarakat untuk mendapatkan sertifikat secara mudah, cepat, dan tanpa dipungut biaya pokok. Ombudsman RI mencatat PTSL adalah program “biaya nol Rupiah” (gratis), dan menuntut agar pihak desa transparan soal biaya-biaya pendukung agar tidak terjadi pungutan liar.

Teori good governance menyatakan bahwa pelayanan publik yang baik harus bebas KKN, adil, dan responsive. Penerapan prinsip Good Governance dalam pelayanan publik menjadi tantangan tersendiri, mengingat Sejarah Panjang birokrasi yang cenderung sentralistik, hierarkis, dan seringkali

⁶ Kepastian Hukum terhadap Tanda Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah. Dewi Rachmawati. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*. P-ISSN. 2541-0849. Vol. 6 no. 6 Juni 2021. hlm. 2707

⁷ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara 112/2009.

kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Permasalahan klasik seperti korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), lemahnya penegakan hukum, rendahnya akuntabilitas, serta masih terbatasnya akses dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan Keputusan, menjadi penghambat utama implementasi good governance.⁸ PTSL diharapkan menerapkan prinsip ini dengan melibatkan masyarakat (partisipasi) dalam kepanitiaan, serta memanfaatkan Petugas Pengumpul Data Pertanahan agar lebih inklusif. Selain itu, tata kelola data PTSL yang baik menjadi bagian dari pelayanan publik modern, sebagaimana tertuang dalam petunjuk teknis Kementerian ATR/BPN yang menekankan pentingnya kualitas data sertipikat dan transformasi digital (Data Siap Elektronik).

Berbagai studi empiris menggambarkan dinamika pelaksanaan PTSL menemukan adanya kesenjangan antara regulasi ideal dan praktik lapangan; hambatan utama termasuk keterbatasan SDM, kompleksitas birokrasi, infrastruktur pemetaan terbatas, serta rendahnya pemahaman warga.⁹ Dampaknya tercermin dalam target sertifikasi yang tertunda, konflik pertanahan yang muncul, dan belum meratanya kepastian hukum. Pelaksanaan PTSL berhasil mencapai target kinerja 2018–2020, namun terhambat faktor internal/eksternal serupa (anggaran, personel, kesadaran masyarakat).¹⁰ PTSL dirancang untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, tetapi kendala seperti masalah pajak, tanah terlantar, atau absensi sertifikat masih muncul. Kajian-kajian ini menunjukkan bahwa implementasi PTSL memerlukan perbaikan prosedur, peningkatan sosialisasi, dan kolaborasi antar-instansi.

⁸ Penerapan Prinsip Good Governance Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik. Ramadan. *Jurnal Kolaboratif Sains*, Volume 8 No. 12, Desember 2025, 7493.

⁹ Muhammad Adymas Hikal Fikri. 2025. *"Dari Regulasi ke Realitas: Hambatan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia."* *Indonesian Journal of Law and Justice* 3(1): 1–12

¹⁰ Implementasi Permen ATR/BPN RI No. 6 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang. Rayani Saragih & Hanna Niken. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS) ISSN 2622-3740 (Online) Vol 4, No. 4, Mei 2022: 2063-2073*

PTSL sebagai Upaya Penjaminan Kepastian Hukum dan Keadilan Agraria

Penerapan PTSL memperkuat amanat dasar UUPA, yakni jaminan kepastian hukum bagi warga atas hak tanahnya.¹¹ Dengan dikeluarkannya sertifikat sebagai bukti kuat kepemilikan hak atas tanah, masyarakat memperoleh perlindungan hukum yang lebih kokoh. Sebagaimana dicatat Saragih & Niken, “Pendaftaran tanah perlu dilakukan dalam menjamin kepastian hukum”. Lewat PTSL, potensi konflik pertanahan dapat ditekan karena data kepemilikan tanah tercatat secara resmi; pendataan menyeluruh inilah yang secara teoritis mengarah pada keadilan agraria yang lebih merata. Di sisi ekonomi, sertifikasi tanah menaikkan nilai aset masyarakat dan meningkatkan akses ke pembiayaan (misalnya kredit berbasis sertifikat). Dengan demikian, PTSL bukan sekadar kegiatan teknis administrasi, melainkan juga elemen penting dalam mewujudkan *tata kelola pertanahan* yang demokratis dan pro-rakyat, sejalan dengan visi pembangunan berkelanjutan dan pengurangan kesenjangan sosial.

Sebagai program negara, PTSL memiliki karakter pelayanan publik. Program ini menitikberatkan pada prinsip pelayanan yang cepat, ramah, dan gratis. Sejak awal, PTSL dicanangkan tanpa biaya pokok pendaftaran: “BPN akan menerbitkan sertifikat tanah tanpa dipungut biaya untuk proses utama”. Hal ini mencerminkan asas non-discriminatory dan keterjangkauan pelayanan publik, yang menghapus hambatan finansial bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Pemerintah bahkan memberikan insentif fiskal: Inpres No.2/2018 menginstruksikan Menteri Keuangan memberikan keringanan bea materai dan pajak penghasilan (PPh) untuk percepatan PTSL. Dari perspektif teori pelayanan publik, keterlibatan aktif masyarakat menjadi kunci keberhasilan program. Permen ATR/BPN No.6/2018 memperbolehkan pelaksanaan PTSL “berbasis partisipasi masyarakat” dengan didukung petugas

¹¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara 104/1960

pengumpul data. Dengan model layanan terpadu (satu loket atau gotong royong desa), prosedur pendaftaran dapat diringkas, persyaratan disosialisasikan intensif, dan kesadaran hukum masyarakat ditumbuhkan. Pelibatan Panitia Adjudikasi, pemerintah desa, dan elemen lokal lain memperkuat akuntabilitas proses.

Kualitas layanan pertanahan dijaga lewat penggunaan teknologi informasi dan data yang terstandar. Petunjuk teknis terbaru PTSL menekankan “Data Siap Elektronik” (DSE) agar semua output sertifikat dapat diakses secara daring, selaras dengan program Satu Peta Nasional. Pendekatan ini memperkuat transparansi, karena basis data terpadu memudahkan monitoring nasional dan mencegah duplikasi data. Selanjutnya, sertifikat elektronik memudahkan validasi hak sehingga pelayanan ke depan lebih cepat dan aman. Prinsip keadilan dan transparansi ditumbuhkan pula melalui pengawasan eksternal. Ombudsman RI misalnya memantau pelaksanaan PTSL untuk mencegah maladministrasi. Dalam rekomendasinya, Ombudsman menekankan bahwa desa/kelurahan harus jujur dan transparan soal biaya pelaksanaan PTSL. Aparat pemerintah diwajibkan aktif menerima pengaduan masyarakat, sesuai amanat UU Pelayanan Publik. Langkah-langkah ini penting agar hak warga atas informasi terpenuhi dan kepercayaan publik terhadap program tetap terjaga.¹²

Pelaksanaan PTSL menghadapi beragam hambatan utama berupa sumber daya manusia dan infrastruktur pemetaan yang tidak merata.¹³ Banyak kantor pertanahan di daerah-daerah terpencil masih kekurangan petugas, sehingga target sertifikasi melambat. Kompleksitas prosedur birokrasi, termasuk

¹² Putu Agus Susila Adnyana, I KetutKastaArya Wijaya. Aliansi : Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora Volume. 2, Nomor.5 September 2025 e-ISSN: 3031-9706; p-ISSN: 3031-9684, Hal 163-177

¹³ Hasanah, Indana Zulfa, Imelda Fitria Labibah, Sherenika Putri, Nur Aini Ekawahyuni, dan Muhammad Adymas Hikhal Fikri. 2025. “Dari Regulasi ke Realitas: Hambatan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia.” Indonesian Journal of Law and Justice 3(1): 1–12

verifikasi dokumen waris atau kepemilikan sebelumnya, juga menambah beban administrasi. Ketidaksesuaian data administrasi dengan kenyataan lapangan (misalnya tanah waris tersurat, medan geografis sulit) menimbulkan penundaan.

Konflik tumpang tindih hak antar-pekerjaan atau batas desa kadang mengakibatkan berkas PTSL mandek. Selain itu, beban biaya non-pokok (pembuatan surat ukur awal, pengeluaran pajak, pemasangan patok) kadang dipikul oleh masyarakat. Walaupun pemerintah membebaskan biaya pokok, perluasan program tanpa alokasi anggaran memadai berisiko muncul pungutan liar oleh oknum. Untuk mengatasi hal ini, literature menekankan kebutuhan sosialisasi intensif, alokasi dana desa untuk PTSL, serta pembinaan petugas lapangan (pelatihan dan peningkatan kapasitas). Kolaborasi lintas-sektor juga kritikal; Inpres 2/2018 meminta keterlibatan berbagai kementerian untuk menyediakan data spasial dan dukungan teknis demi kelancaran program.

Potensi PTSL semakin besar terutama dengan kemajuan teknologi informasi dan komitmen reformasi agraria. Integrasi data PTSL ke dalam peta digital nasional (Satu Peta) memungkinkan analisis dan evaluasi kebijakan yang lebih baik. Pengembangan sertifikat elektronik dan basis data terpusat akan mempermudah pembayaran PBB, perencanaan tata ruang, dan perolehan kredit. Pemerintah berpeluang meningkatkan *mutual financing* antara pusat dan daerah agar tidak ada desa yang kalah dalam pendanaan PTSL.¹⁴

Inisiatif Pemda untuk menganggarkan biaya operasional PTSL dapat memperkuat kemandirian pelaksanaan di lapangan. Selain itu, pendekatan keadilan berbasis komunitas dapat diperluas, misalnya dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat dalam program PTSL sehingga penerbitan sertifikat juga mengakomodasi adat istiadat setempat. Dari sisi

¹⁴ Kolaborasi Menyelesaikan Ketidaktuntasan Program Strategis Nasional (Ptsl-K4) Di Masyarakat Melalui Praktik Kerja Lapang (Pkl). Rohmat Junarto, Muh. Arif Suhattanto JURNAL WIDYA BHUMI . Vol 2, No. 1 April 2022

hukum, penyelesaian tumpang tindih pemilikan tanah (seperti kawasan hutan atau tanah terlantar) perlu diintegrasikan dengan kebijakan Reforma Agraria, agar PTSL tidak hanya berhenti pada penerbitan sertipikat tetapi juga menyelesaikan isu agraria struktural.

C. KESIMPULAN

D. PTSL merupakan terobosan penting dalam pelayanan publik pertanahan di Indonesia. Program ini, berlandaskan kewajiban negara menjamin kepastian hukum (Pasal 19 UUPA), telah memungkinkan jutaan bidang tanah terdaftar dan bersertifikat secara massif. Dengan mekanisme gratis, serentak, dan partisipatif, PTSL memperkuat kehadiran negara yang adil dan transparan dalam memenuhi hak dasar masyarakat atas kepemilikan tanah. Keberhasilan PTSL diukur bukan hanya dari jumlah sertifikat, tetapi dari sejauh mana program ini menciptakan kepastian hukum dan keadilan agraria yang merata. Apabila dijalankan konsisten dengan prinsip pelayanan publik, akuntabel, dan non-diskriminatif maka PTSL dapat menjadi contoh pelayanan pertanahan modern yang meningkatkan kepercayaan publik dan mendorong kesejahteraan masyarakat desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Anwar, Abdul Wahid Kamma, dan Abdul Kadir Ali. 2023. *"Analisis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Kantor Pertanahan Kabupaten Halmahera Timur."* Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan 9(10): 291–297.
- Digital Transformation of Electronic Land Certificates: Solutions and Challenges in Indonesia's Modern Land Registration System. Putu Agus Susila Adnyana, I KetutKastaArya Wijaya. Aliansi : Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora Volume. 2, Nomor.5 September 2025 e-ISSN: 3031-9706; p-ISSN: 3031-9684, Hal 163-177
- Hasanah, Indana Zulfa, Imelda Fitria Labibah, Sherenika Putri, Nur Aini Ekawahyuni, dan Muhammad Adymas Hikhal Fikri. 2025. *"Dari Regulasi ke Realitas: Hambatan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia."* Indonesian Journal of Law and Justice 3(1): 1–12.
- Republik Indonesia. 1960. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara 104/1960.
- Republik Indonesia. 2018. *Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia*. Jakarta, 13 Februari 2018.
- Republik Indonesia. 2018. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. Jakarta, diundangkan 2018.
- Rohmat Junarto, Muh. Arif Suhattanto. Kolaborasi Menyelesaikan Ketidaktuntasan Program Strategis Nasional (Ptl-K4) Di Masyarakat Melalui Praktik Kerja Lapangan (Pkl) . JURNAL WIDYA BHUMI . Vol 2, No. 1 April 2022

- Saragih, Rayani, dan Hanna Niken. 2022. *"Implementasi Permen ATR/BPN RI No. 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang."* Journal of Education, Humaniora and Social Sciences 4(4): 2063–2073.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2018. *"Presiden Jokowi Teken Inpres Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap."* Siaran Pers, 13 Februari 2018. Diakses dari <https://setkab.go.id> (terakhir diakses 2025).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara 112/2009.
- Wahana Jurnal (Anonim). 2019. *"Program PTSL 2019, Ombudsman Minta Desa dan Kelurahan Transparan Soal Biaya."* Artikel Ombudsman RI, 19 Desember 2018. Diakses dari <https://ombudsman.go.id> (terakhir diakses 2025).