



Dialektika Hukum Pertanahan dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Perkebunan Rakyat: Menelaah Efektivitas Program PTSL di Desa Bulila

Nisya Purnama A. Imran¹, Mutia Cherawaty Thalib², Julius T. Mandjo³

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia¹⁻³

Email Korespondensi: nisyaimran2003@gmail.com

Article received: 01 November 2025, Review process: 11 November 2025

Article Accepted: 25 Desember 2025, Article published: 06 Januari 2026

ABSTRACT

The Complete Systematic Land Registration Program (PTSL) is a strategic policy of the Indonesian government aimed at ensuring legal certainty in land ownership and reducing potential land disputes. This study analyzes the dialectics of land law between formal legal certainty and substantive justice in implementing PTSL, while assessing its effectiveness as a dispute resolution mechanism for community-owned agricultural lands in Bulila Village. Using a juridical-empirical method with a descriptive-analytical approach, the research combines field observations and legal framework analysis. The findings reveal that PTSL contributes significantly to legal certainty and conflict resolution through participatory settlement mechanisms at the village level. However, its effectiveness remains constrained by low legal literacy, differing perceptions of customary land ownership, and the limited capacity of field personnel. The tension between formal legality and local socio-cultural values reflects the need for policy reformulation to ensure that PTSL not only provides administrative certainty but also promotes substantive justice and social legitimacy. Hence, harmonizing state law with customary law becomes essential to sustaining the effectiveness and acceptance of the PTSL program in local communities.

Keywords: PTSL, Land Dispute, Agrarian Law

ABSTRAK

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kebijakan strategis pemerintah Indonesia untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah sekaligus mengurangi potensi sengketa di masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dialektika hukum pertanahan antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif dalam pelaksanaan PTSL serta menilai efektivitasnya sebagai mekanisme penyelesaian sengketa tanah perkebunan rakyat di Desa Bulila. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-empiris dengan pendekatan deskriptif-analitis melalui studi lapangan dan kajian peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PTSL telah memberikan kontribusi nyata terhadap peningkatan kepastian hukum dan penyelesaian sengketa batas tanah melalui musyawarah masyarakat. Namun, efektivitasnya masih terbatas akibat rendahnya literasi hukum masyarakat, perbedaan persepsi terhadap status tanah adat, serta keterbatasan aparatur pelaksana di lapangan. Dialektika antara hukum formal dan nilai-nilai sosial lokal menjadi tantangan utama yang mengharuskan reformulasi kebijakan agar PTSL tidak hanya menghasilkan kepastian administratif, tetapi juga menghadirkan keadilan sosial dan keberterimaan hukum di tingkat masyarakat. Dengan demikian, harmonisasi antara

hukum negara dan hukum adat menjadi kunci bagi keberlanjutan program PTSL di masa depan.

Kata Kunci: PTSL, Sengketa Tanah, Hukum Pertanahan

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya agraria yang memiliki nilai strategis dan multidimensional dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Dalam konteks filosofis, tanah bukan sekadar objek fisik yang dapat dikuasai dan dieksploitasi, melainkan medium kehidupan yang melekat erat dengan eksistensi manusia, terutama bagi masyarakat agraris yang menggantungkan kehidupan ekonominya pada sektor pertanian dan perkebunan. Ketergantungan ini menciptakan hubungan hukum yang kompleks antara manusia dengan tanah, yang tidak hanya berdimensi keperdataan, tetapi juga melibatkan aspek sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Dalam perkembangannya, kompleksitas hubungan hukum tersebut seringkali memunculkan berbagai persoalan pertanahan, khususnya sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah yang tidak jarang berujung pada konflik horizontal di tingkat masyarakat (Augustine, 2023).

Indonesia sebagai negara agraris dengan jumlah penduduk lebih dari 270 juta jiwa menghadapi tantangan serius dalam pengelolaan dan administrasi pertanahan. Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN), dari sekitar 126 juta bidang tanah di Indonesia, baru sekitar 46 persen yang telah terdaftar dan bersertifikat. Rendahnya tingkat pendaftaran tanah ini menciptakan ketidakpastian hukum yang menjadi akar permasalahan sengketa tanah di berbagai wilayah. Kondisi ini diperparah oleh sistem administrasi pertanahan yang belum terintegrasi secara menyeluruh, lemahnya penegakan hukum pertanahan, serta masih maraknya praktik penguasaan tanah yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional. Akibatnya, konflik pertanahan, khususnya yang melibatkan tanah perkebunan rakyat, menjadi fenomena yang terus berulang dan sulit diselesaikan secara tuntas (Burhanuddin et al., 2022).

Sengketa tanah perkebunan rakyat memiliki karakteristik yang berbeda dengan sengketa tanah pada umumnya. Perkebunan rakyat, yang umumnya dikelola oleh petani kecil dengan skala usaha terbatas, seringkali menghadapi persoalan ketiadaan bukti kepemilikan yang sah, tumpang tindih klaim kepemilikan, hingga konflik dengan pihak ketiga yang mengklaim hak atas tanah yang sama. Dalam banyak kasus, tanah perkebunan rakyat dikuasai secara turun-temurun berdasarkan hukum adat atau kebiasaan setempat, tanpa adanya pengakuan formal dari negara melalui mekanisme pendaftaran tanah. Situasi ini menciptakan kerentanan hukum bagi petani, terutama ketika berhadapan dengan pihak-pihak yang memiliki kekuatan ekonomi dan politik yang lebih besar. Lebih lanjut, ketiadaan kepastian hukum atas tanah perkebunan rakyat juga berdampak pada akses petani terhadap modal usaha, mengingat sertifikat tanah merupakan salah satu agunan yang dipersyaratkan oleh lembaga keuangan.

Menyadari urgensi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) meluncurkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dimulai sejak tahun

2017. Program ini merupakan akselerasi dari program pendaftaran tanah sebelumnya yang dinilai berjalan lambat dan tidak efektif. PTSL dirancang sebagai program pendaftaran tanah secara massal yang dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia dengan target memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Landasan hukum program ini termuat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Nomor 16 Tahun 2021. Program PTSL tidak hanya bertujuan untuk menerbitkan sertifikat tanah, tetapi juga dimaksudkan sebagai instrumen pencegahan dan penyelesaian sengketa tanah melalui mekanisme identifikasi, inventarisasi, dan pengumuman data fisik dan yuridis tanah secara terbuka (Emilly Raudhati, 2025).

Dalam implementasinya, program PTSL menghadirkan dialektika hukum yang menarik untuk dikaji secara mendalam. Di satu sisi, program ini menawarkan solusi praktis dan efisien untuk mengatasi persoalan ketidakpastian hukum pertanahan melalui prosedur yang disederhanakan dan dipercepat. Di sisi lain, akselerasi proses pendaftaran tanah dalam PTSL menimbulkan pertanyaan kritis mengenai kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam hukum pertanahan, terutama dalam konteks penyelesaian sengketa yang memerlukan pemeriksaan mendalam terhadap keabsahan dokumen dan klaim kepemilikan. Dialektika ini semakin kompleks ketika PTSL diterapkan pada objek tanah yang berpotensi atau telah mengalami sengketa, seperti tanah perkebunan rakyat yang seringkali melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang berbeda-beda.

Desa Bulila merupakan salah satu wilayah yang menghadapi kompleksitas persoalan sengketa tanah perkebunan rakyat, khususnya perkebunan jagung yang menjadi komoditas utama masyarakat setempat. Sengketa tanah di desa ini melibatkan berbagai dimensi, mulai dari tumpang tindih klaim kepemilikan antara sesama warga, konflik dengan pihak yang mengklaim berdasarkan dokumen lama, hingga persoalan batas-batas tanah yang tidak jelas. Ketika program PTSL dilaksanakan di Desa Bulila, muncul harapan bahwa program ini dapat menjadi solusi bagi penyelesaian sengketa tanah yang telah berlangsung bertahun-tahun. Namun demikian, pelaksanaan PTSL di tengah situasi sengketa menimbulkan berbagai persoalan teknis dan yuridis yang memerlukan kajian komprehensif, terutama terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang ditawarkan oleh program ini dan kesesuaiannya dengan ketentuan hukum pertanahan yang berlaku (Fathoni et al., 2024).

Secara normatif, penyelesaian sengketa tanah di Indonesia diatur melalui berbagai instrumen hukum, mulai dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai hukum induk pertanahan, hingga peraturan pelaksanaan yang lebih teknis seperti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Dalam kerangka hukum ini, penyelesaian sengketa tanah dapat ditempuh melalui berbagai mekanisme, baik litigasi melalui pengadilan maupun non-litigasi melalui mediasi,

musyawarah, atau mekanisme alternatif penyelesaian sengketa lainnya. Program PTSL, dengan kerangka hukumnya yang spesifik, menawarkan mekanisme tersendiri dalam menghadapi sengketa tanah, terutama melalui tahapan pengumuman data fisik dan yuridis serta penanganan keberatan. Pertanyaannya adalah sejauh mana mekanisme yang ditawarkan PTSL ini efektif dalam menyelesaikan sengketa tanah secara substansial, dan apakah mekanisme tersebut telah selaras dengan asas-asas hukum pertanahan serta prosedur penyelesaian sengketa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Ilvira, 2021).

Efektivitas hukum, dalam perspektif sosiologi hukum, tidak hanya diukur dari aspek normatif-formalistik, tetapi juga dari realitas implementasinya di lapangan. Teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto menegaskan bahwa efektivitas suatu hukum atau kebijakan ditentukan oleh lima faktor utama, yakni substansi hukum itu sendiri, aparat penegak hukum, sarana dan fasilitas pendukung, kesadaran masyarakat, dan faktor budaya hukum. Dalam konteks program PTSL sebagai mekanisme penyelesaian sengketa tanah perkebunan rakyat di Desa Bulila, kelima faktor ini menjadi variabel penting yang perlu ditelaah secara empiris. Apakah substansi hukum PTSL telah memberikan ruang yang memadai untuk penyelesaian sengketa? Bagaimana kapasitas dan kesiapan aparat pelaksana PTSL dalam menghadapi kompleksitas sengketa di lapangan? Apakah sarana dan fasilitas yang tersedia mendukung proses penyelesaian sengketa yang adil dan komprehensif? Bagaimana respon dan partisipasi masyarakat dalam mekanisme PTSL? Dan apakah nilai-nilai budaya hukum masyarakat setempat telah terakomodasi dalam pelaksanaan program ini?

Penelitian mengenai efektivitas program PTSL dalam penyelesaian sengketa tanah menjadi sangat penting mengingat masih terbatasnya kajian akademis yang menganalisis secara kritis implementasi program ini, khususnya dalam konteks sengketa tanah perkebunan rakyat. Sebagian besar literatur yang ada cenderung bersifat deskriptif dan normatif, fokus pada aspek prosedural-administratif program PTSL, tanpa mengkaji secara mendalam dimensi dialektika hukum yang muncul dalam implementasinya serta dampak riilnya terhadap penyelesaian sengketa di tingkat masyarakat. Padahal, pemahaman yang komprehensif mengenai efektivitas PTSL sebagai instrumen penyelesaian sengketa sangat diperlukan untuk evaluasi kebijakan dan penyempurnaan regulasi ke depan. Studi kasus di Desa Bulila menjadi sangat relevan karena memberikan gambaran konkret mengenai bagaimana program PTSL beroperasi dalam situasi sengketa yang kompleks, serta tantangan-tantangan yang dihadapi dalam praktiknya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif dialektika hukum yang terjadi dalam implementasi program PTSL sebagai mekanisme penyelesaian sengketa tanah perkebunan jagung rakyat di Desa Bulila, serta menilai efektivitasnya berdasarkan kerangka hukum pertanahan nasional. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan kajian hukum pertanahan, khususnya terkait dengan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa melalui program pendaftaran tanah. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan

untuk penyempurnaan pelaksanaan program PTSL agar lebih efektif dalam menyelesaikan sengketa tanah, sekaligus tetap menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi seluruh pihak yang berkepentingan.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan yuridis-empiris dengan sifat penelitian deskriptif-analitis (Ali, 2017). Pendekatan yuridis digunakan untuk menelaah norma-norma hukum yang mengatur mekanisme penyelesaian sengketa tanah melalui Program PTSL, mencakup kajian terhadap UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta peraturan Menteri ATR/BPN terkait PTSL. Sementara pendekatan empiris digunakan untuk mengetahui implementasi dan efektivitas program tersebut dalam praktik di Desa Bulila melalui analisis terhadap data lapangan. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan aparat desa, petugas BPN, serta masyarakat pemilik lahan perkebunan jagung yang terlibat dalam pelaksanaan PTSL. Data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan dokumen resmi pemerintah. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan menekankan pada interpretasi hukum dan korelasi antara norma dan realita guna memperoleh kesimpulan yang objektif mengenai efektivitas hukum pertanahan dalam penyelesaian sengketa melalui PTSL.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dialektika Hukum Pertanahan dalam Konteks Program PTSL

Dialektika hukum pertanahan dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memperlihatkan dinamika antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif di tingkat masyarakat. Sebagai instrumen kebijakan agraria, PTSL dirancang untuk mempercepat proses legalisasi aset tanah melalui sertifikasi massal, namun dalam praktiknya seringkali dihadapkan pada realitas sosial yang kompleks. Di satu sisi, hukum positif menuntut pembuktian formal berupa alas hak, peta bidang, dan bukti penguasaan tanah sebagai syarat sertifikasi. Di sisi lain, sebagian besar masyarakat Desa Bulila menguasai tanah perkebunan jagung secara turun-temurun tanpa dokumen administratif yang lengkap, melainkan berbasis kesepakatan adat dan pengakuan sosial di lingkungan masyarakat. Pertentangan antara formalitas hukum dengan realitas penguasaan tanah inilah yang menimbulkan dialektika hukum ketika kepastian hukum bertemu dengan keadilan sosial (Mujiburohman, 2018).

Konsep dialektika hukum dalam konteks pertanahan sesungguhnya telah menjadi perdebatan klasik dalam teori hukum agraria Indonesia. Gustav Radbruch melalui teorinya tentang tiga nilai dasar hukum menegaskan bahwa kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan harus berjalan secara seimbang, meskipun dalam praktiknya ketiga nilai tersebut seringkali mengalami benturan. Dalam pelaksanaan PTSL, benturan ini menjadi sangat nyata ketika prosedur formal pendaftaran tanah yang menekankan aspek kepastian hukum berhadapan dengan realitas masyarakat yang lebih mengutamakan keadilan substantif berdasarkan penguasaan fisik dan pengakuan sosial. Persoalan ini semakin kompleks mengingat

Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mewajibkan pembuktian hak atas tanah melalui dokumen tertulis, keterangan saksi, dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dianggap cukup untuk mendaftar. Namun dalam konteks masyarakat Desa Bulila yang sebagian besar menguasai tanah berdasarkan hukum adat dan kebiasaan turun-temurun, standar pembuktian formal ini menjadi tantangan tersendiri (Rachma, 2019).

Lebih lanjut, dialektika hukum dalam PTSL juga tercermin dalam ketegangan antara asas publisitas dengan prinsip perlindungan hak. Pasal 26 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 tentang PTSL mengatur mekanisme pengumuman data fisik dan yuridis selama 14 hari kerja sebagai bentuk publisitas dan kesempatan bagi pihak yang berkeberatan untuk mengajukan keberatan. Mekanisme ini secara teoretis memberikan perlindungan hukum preventif terhadap kemungkinan terjadinya sengketa di kemudian hari. Namun dalam praktiknya, efektivitas pengumuman ini sangat bergantung pada tingkat literasi hukum masyarakat dan aksesibilitas informasi. Di Desa Bulila, ditemukan bahwa sebagian masyarakat tidak memahami implikasi hukum dari pengumuman tersebut, dan bahkan ada yang tidak mengetahui bahwa tanah miliknya sedang dalam proses pendaftaran oleh pihak lain. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara prosedur hukum yang dirancang dengan kapasitas masyarakat untuk memanfaatkannya, yang pada gilirannya dapat menimbulkan ketidakadilan substantif meskipun prosedur formal telah dipenuhi (Sa'adah et al., 2025).

Selain itu, implementasi PTSL seringkali memunculkan dilema hukum ketika terdapat tumpang tindih klaim kepemilikan tanah dan batas wilayah yang tidak jelas. Dalam konteks ini, BPN sebagai pelaksana teknis menghadapi tantangan besar dalam memastikan validitas data yuridis dan fisik, terutama ketika data tersebut bersumber dari pengakuan masyarakat yang tidak selalu konsisten dengan peta dasar pertanahan. Ketidakjelasan batas tanah di Desa Bulila, yang sebagian besar menggunakan pembatas alami seperti pohon, sungai, atau parit, seringkali menjadi sumber sengketa ketika dilakukan pengukuran formal dengan menggunakan teknologi GPS dan pemetaan digital. Perbedaan antara batas tanah versi masyarakat dengan hasil pengukuran teknis ini memunculkan pertanyaan mendasar: manakah yang harus dijadikan rujukan, pengakuan masyarakat yang telah berlangsung puluhan tahun atau hasil pengukuran teknis yang lebih akurat secara ilmiah? Dilema ini mencerminkan dialektika antara legitimasi sosial dengan legalitas formal dalam hukum pertanahan.

Persoalan dialektis lainnya muncul dari dualisme sistem hukum pertanahan di Indonesia, yakni antara hukum negara dengan hukum adat. Pasal 5 UUPA secara tegas menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Ketentuan ini memberikan ruang bagi pengakuan hukum adat dalam sistem pertanahan nasional. Namun dalam pelaksanaan PTSL, pengakuan terhadap hak-hak atas tanah yang bersumber dari hukum adat seringkali menghadapi hambatan birokratis karena sulitnya membuktikan keberadaan dan keabsahan hukum adat tersebut dalam format yang dapat diterima oleh sistem

administrasi pertanahan modern. Di Desa Bulila, terdapat tradisi pembagian tanah warisan yang tidak selalu didokumentasikan secara tertulis, melainkan cukup dengan kesaksian para tetua adat dan pengakuan keluarga besar. Ketika tanah-tanah tersebut hendak didaftarkan melalui PTSL, muncul persoalan pembuktian yang menuntut adanya dokumen formal seperti surat keterangan waris atau akta pembagian harta warisan. Situasi ini menempatkan masyarakat dalam posisi yang sulit, di mana mereka harus memformalisasi hubungan hukum yang selama ini berjalan secara informal melalui mekanisme adat (Sari, 2022).

Dialektika hukum dalam PTSL juga terlihat dari aspek temporal, yakni ketegangan antara akselerasi proses pendaftaran dengan prinsip kehati-hatian dalam pemeriksaan hak. Target pemerintah untuk menerbitkan sertifikat tanah secara massal dalam waktu yang relatif singkat seringkali bertentangan dengan prinsip prudential yang seharusnya diterapkan dalam pemeriksaan keabsahan hak atas tanah. Pasal 19 UUPA mengamanatkan bahwa pendaftaran tanah harus dilakukan dengan cermat dan teliti untuk menjamin kepastian hukum. Namun dalam praktik PTSL yang mengejar target kuantitatif, terdapat risiko pemeriksaan yang kurang mendalam terhadap keabsahan dokumen dan bukti kepemilikan tanah. Dalam beberapa kasus di Desa Bulila, ditemukan bahwa proses verifikasi dokumen dilakukan secara terbatas karena keterbatasan waktu dan sumber daya petugas, sehingga ada potensi terbitnya sertifikat atas tanah yang sebenarnya masih dalam sengketa atau memiliki cacat hukum. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan fundamental: apakah kepastian hukum yang diberikan melalui sertifikat hasil PTSL benar-benar mencerminkan keadilan substantif, ataukah hanya kepastian hukum formal yang berpotensi menimbulkan sengketa baru di kemudian hari?

Lebih jauh, dialektika hukum pertanahan dalam PTSL juga mencakup dimensi akses keadilan (access to justice) bagi masyarakat miskin dan marginal. Meskipun biaya pendaftaran tanah melalui PTSL telah disubsidi oleh pemerintah, masih terdapat biaya-biaya tidak langsung yang harus ditanggung masyarakat, seperti biaya pengurusan dokumen persyaratan, biaya transportasi untuk mengurus administrasi, hingga biaya untuk menghadiri sosialisasi dan pengumuman. Bagi masyarakat petani kecil di Desa Bulila yang hidup dengan ekonomi subsisten, biaya-biaya tersebut dapat menjadi beban yang cukup berat. Akibatnya, tidak semua pemilik tanah dapat mengakses program PTSL secara merata, dan justru mereka yang memiliki kondisi ekonomi lebih baik yang lebih mudah memanfaatkan program ini. Situasi ini berpotensi menciptakan ketimpangan baru dalam kepemilikan tanah yang bersertifikat, di mana kelompok masyarakat yang lebih kuat secara ekonomi memiliki perlindungan hukum yang lebih baik dibanding kelompok yang lebih lemah (Siregar & Budhiawan, 2024).

Hal tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL tidak hanya ditentukan oleh regulasi yang kuat, tetapi juga oleh kemampuan sistem hukum untuk mengakomodasi nilai-nilai lokal dan kearifan sosial masyarakat. Dalam perspektif teori efektivitas hukum dari Lawrence Friedman, efektivitas suatu sistem hukum ditentukan oleh tiga komponen utama: struktur hukum (legal structure), substansi hukum (legal substance), dan budaya hukum (legal culture). Program PTSL sebagai struktur dan substansi hukum baru dalam sistem pertanahan nasional harus

mampu berdialog dengan budaya hukum masyarakat setempat agar dapat berjalan efektif. Ketidakselarasan antara ketiga komponen ini akan menimbulkan resistensi sosial dan menghambat pencapaian tujuan program. Di Desa Bulila, upaya untuk mengintegrasikan mekanisme musyawarah desa dalam proses pengukuran dan pengumuman data tanah merupakan bentuk adaptasi program PTSL terhadap budaya hukum masyarakat yang lebih menghargai pendekatan konsensus dibanding prosedur formal-birokratis (Adimansyah, 2025).

Dengan demikian, dialektika hukum pertanahan dalam PTSL menjadi bentuk interaksi antara legalitas formal dengan keadilan substantif, yang menuntut keseimbangan antara aturan tertulis dan realitas sosial. Dialektika ini bukan semata-mata persoalan teknis-administratif, melainkan mencerminkan pertarungan ideologis yang lebih mendalam tentang bagaimana negara memandang hubungan antara rakyat dengan tanah. Apakah tanah dipandang semata-mata sebagai objek hukum yang harus diatur secara formal dan terdokumentasi, ataukah sebagai ruang hidup masyarakat yang memiliki dimensi sosial, budaya, dan spiritual yang tidak sepenuhnya dapat ditangkap oleh sistem hukum positif? Jawaban atas pertanyaan ini akan menentukan arah kebijakan pertanahan Indonesia ke depan, termasuk dalam hal reformasi program PTSL agar lebih responsif terhadap kebutuhan dan kondisi riil masyarakat. Pengalaman implementasi PTSL di Desa Bulila memberikan pelajaran berharga bahwa pendekatan hukum yang terlalu formalistik tanpa mempertimbangkan konteks sosial dapat kontraproduktif terhadap tujuan penciptaan kepastian hukum dan penyelesaian sengketa tanah.

Efektivitas Program PTSL sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah di Desa Bulila

Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam penyelesaian sengketa tanah di Desa Bulila dapat diukur melalui sejauh mana program tersebut berhasil memberikan kepastian hukum, mengurangi potensi konflik, serta meningkatkan kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran tanah. Sebagai sebuah kebijakan agraria nasional, PTSL tidak hanya berorientasi pada pencatatan dan sertifikasi bidang tanah, melainkan menjadi instrumen strategis negara dalam menghadirkan kepastian hukum pertanahan sebagai prasyarat keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat (Adityawarman et al., 2025). Namun, dalam pelaksanaannya, efektivitas kebijakan ini sangat bergantung pada harmonisasi antara substansi hukum, kemampuan struktural lembaga pelaksana, dan budaya hukum masyarakat setempat. Desa Bulila sebagai wilayah agraris dengan dominasi perkebunan jagung rakyat menghadirkan kompleksitas tersendiri karena karakteristik penguasaan tanah di sana mencerminkan persoalan klasik pertanahan di Indonesia: banyak bidang tanah belum bersertifikat, penguasaan lahan bersifat turun-temurun tanpa dasar hukum tertulis, dan masih kuatnya sistem adat yang hidup berdampingan dengan hukum positif.

Dari hasil pengamatan lapangan, pelaksanaan PTSL di Desa Bulila memperlihatkan capaian yang beragam. Di satu sisi, program ini memberikan dampak positif dalam penyelesaian sejumlah sengketa batas tanah dan klaim

kepemilikan antarwarga. Pendekatan partisipatif yang menjadi ciri khas PTSL mendorong keterlibatan masyarakat secara langsung dalam tahap-tahap pengumpulan data, pengukuran bidang tanah, serta pengumuman data fisik dan yuridis. Melalui keterlibatan tersebut, proses penyelesaian sengketa dilakukan dalam suasana musyawarah di tingkat panitia desa, di mana pihak-pihak yang berselisih dapat berdialog langsung dan mencari solusi berdasarkan kesepakatan. Model penyelesaian ini sejalan dengan asas kekeluargaan dan musyawarah mufakat yang menjadi karakter khas hukum adat Indonesia, sebagaimana tercermin dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan demikian, dari perspektif sosiologis, PTSL berfungsi tidak hanya sebagai mekanisme administratif, melainkan juga sebagai arena rekonsiliasi sosial yang mempertemukan hukum formal dan kebiasaan lokal dalam satu proses yang integrative (Ayu, 2019).

Kendati demikian, capaian positif tersebut tidak terlepas dari sejumlah hambatan yang dapat mengurangi efektivitas program, terutama dalam konteks penyelesaian sengketa tanah perkebunan rakyat. Hambatan pertama terletak pada rendahnya kesadaran dan literasi hukum masyarakat terhadap proses dan tujuan pendaftaran tanah. Sebagian masyarakat di Desa Bulila memandang bahwa selama tanah dikuasai secara fisik dan diakui oleh lingkungan sosial, tidak ada urgensi bagi mereka untuk mendaftarkannya secara formal. Paradigma ini mencerminkan kuatnya warisan hukum adat yang berorientasi pada penguasaan faktual dibanding legalitas administratif. Akibatnya, muncul keraguan terhadap program PTSL, yang dianggap dapat membuka kembali sengketa lama atau bahkan menciptakan klaim baru. Masyarakat yang kurang memahami tahapan keberatan dan klarifikasi pun seringkali tidak memanfaatkan haknya untuk menyampaikan protes selama masa pengumuman data, sehingga ketika sertifikat telah terbit, barulah muncul keberatan yang menimbulkan sengketa lanjutan (Febriyanto et al., 2025).

Hambatan kedua berkaitan dengan keterbatasan sumber daya manusia dan teknis dari aparat pelaksana PTSL di tingkat daerah. Program sertifikasi masal ini menuntut kecepatan dan ketepatan dalam pengumpulan data, pengukuran bidang tanah, hingga penerbitan sertifikat. Namun, dalam realitas pelaksanaan di Bulila, petugas lapangan seringkali menghadapi kendala berupa keterbatasan alat ukur modern, luas wilayah yang besar, serta kondisi geografis yang sulit dijangkau. Akibatnya, proses verifikasi batas-batas tanah dan validasi dokumen menjadi tidak optimal. Dalam beberapa kasus, pengukuran dilakukan hanya berdasarkan pengakuan sepihak tanpa ada kesepakatan bersama antara pemilik tanah yang bersebelahan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian antara kondisi lapangan dan peta bidang yang akhirnya tercatat dalam sertifikat. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa efektivitas PTSL tidak hanya ditentukan oleh kejelasan norma hukum, tetapi juga oleh kapasitas institusional dalam implementasi kebijakan (Kosalya et al., 2022).

Aspek lain yang turut mempengaruhi efektivitas program adalah perbedaan persepsi terhadap status hukum tanah adat dan tanah negara. Di Desa Bulila, sebagian masyarakat mengklaim tanah yang mereka kuasai sebagai tanah ulayat

atau tanah warisan keluarga besar yang diperoleh secara turun-temurun tanpa dokumen formal. Namun dari perspektif hukum negara, tanah tersebut sering dikategorikan sebagai tanah negara karena belum ada bukti kepemilikan yang sah sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA. Perbedaan persepsi ini menimbulkan ketegangan antara masyarakat dan negara, di mana proses pendaftaran tanah melalui PTSL justru dianggap sebagai upaya formalisasi penguasaan negara atas tanah yang secara historis dirawat oleh masyarakat lokal. Dalam konteks ini, efektivitas PTSL menjadi relatif karena keberhasilannya dinilai bukan hanya dari jumlah sertifikat yang diterbitkan, tetapi juga dari sejauh mana program ini mampu diterima secara sosial dan memperkuat legitimasi negara di mata masyarakat tanpa menimbulkan ketidakpercayaan terhadap lembaga pertanahan (Kurniawan, 2025).

Secara yuridis, mekanisme penyelesaian sengketa dalam PTSL sebenarnya telah disediakan secara sistematis melalui tahapan keberatan dan klarifikasi sebelum penerbitan sertifikat. Tahapan ini diatur untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keberatan terhadap data yuridis maupun fisik bidang tanah yang diumumkan. Namun efektivitas mekanisme ini bergantung pada kemampuan aparat pelaksana untuk menilai dan menengahi konflik dengan pendekatan objektif dan berkeadilan. Dalam praktik di Desa Bulila, penanganan keberatan seringkali dilakukan melalui mediasi informal yang dipimpin oleh perangkat desa atau kepala dusun tanpa pendampingan hukum yang memadai. Walaupun pendekatan ini sesuai dengan karakter masyarakat pedesaan yang mengutamakan penyelesaian damai, namun tanpa dokumentasi dan keputusan tertulis yang sah, penyelesaian tersebut rawan diperselisihkan kembali di masa depan. Dalam beberapa kasus, pihak yang tidak puas terhadap hasil musyawarah memilih menempuh jalur litigasi melalui pengadilan, menandakan bahwa PTSL belum sepenuhnya menjadi instrumen efektif dalam menyelesaikan sengketa secara tuntas (nasywa Aulia, 2021).

Dari perspektif teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, efektivitas suatu norma hukum dipengaruhi oleh lima faktor utama: substansi hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat, serta budaya hukum. Jika dianalisis dengan menggunakan kerangka tersebut, PTSL di Desa Bulila masih menghadapi berbagai tantangan. Substansi hukum PTSL sudah cukup progresif karena memberikan ruang bagi pendaftaran tanah secara massal dengan biaya rendah dan prosedur sederhana. Namun dari sisi aparat pelaksana, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dan lemahnya pengawasan mengurangi efektivitas implementasi program. Sarana dan prasarana seperti peta dasar pertanahan digital, arsip kepemilikan, serta fasilitas administratif juga belum sepenuhnya memadai. Sementara dari aspek masyarakat dan budaya hukum, tingkat partisipasi dan kesadaran hukum masih rendah, di mana sebagian warga menganggap pendaftaran tanah sebagai urusan negara dan tidak melihat manfaat langsungnya bagi mereka. Kombinasi dari faktor-faktor tersebut menciptakan situasi di mana efektivitas PTSL secara formil tercapai, namun efektivitas substantifnya masih terbatas (Putri & Handayani, 2025).

Efektivitas PTSL juga dapat dilihat dari dimensi law in action, yakni sejauh mana hukum benar-benar berfungsi dalam praktik sosial. Dalam konteks ini, PTSL di Desa Bulila telah membuka ruang partisipasi publik yang cukup baik, terutama melalui pelibatan masyarakat dalam tahapan pengumpulan data. Namun dalam tataran substantif, proses tersebut belum sepenuhnya mampu mengubah perilaku hukum masyarakat. Banyak warga yang mengikuti program hanya karena difasilitasi pemerintah desa, bukan karena kesadaran hukum yang tumbuh dari pemahaman akan pentingnya kepastian hak milik. Ini menunjukkan bahwa PTSL belum berhasil secara optimal membangun *legal consciousness* atau kesadaran hukum sebagai bagian dari budaya sosial. Padahal, tujuan akhir pendaftaran tanah bukan sekadar penerbitan sertifikat, melainkan terbentuknya masyarakat yang memahami hak dan kewajibannya dalam konteks hukum agrarian (Saleh, 2023).

Dari sisi manfaat sosial, PTSL di Bulila telah memberikan dampak nyata dalam mengurangi potensi konflik terbuka antarwarga, terutama terkait batas tanah. Dengan adanya pengukuran resmi dan sertifikasi, garis batas bidang tanah menjadi lebih jelas, sehingga peluang tumpang tindih klaim semakin berkurang. Namun demikian, masih terdapat beberapa kasus di mana hasil pengukuran justru menimbulkan sengketa baru karena dianggap tidak sesuai dengan penguasaan lama. Hal ini mencerminkan bahwa efektivitas hukum tidak hanya bergantung pada kejelasan aturan atau dokumen administratif, tetapi juga pada penerimaan sosial terhadap hasil hukum tersebut. Oleh karena itu, pelaksanaan PTSL perlu disertai dengan upaya sosialisasi yang intensif dan edukasi hukum yang berkelanjutan agar masyarakat memahami pentingnya proses hukum dan menerima hasilnya sebagai bentuk perlindungan bersama, bukan ancaman terhadap hak tradisional mereka (Tanri et al., 2020).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas program PTSL sebagai mekanisme penyelesaian sengketa tanah di Desa Bulila bersifat relatif dan kontekstual. Secara normatif, PTSL telah menyediakan kerangka hukum yang memadai untuk menyelesaikan sengketa tanah melalui mekanisme non-litigasi yang partisipatif. Namun secara empiris, efektivitas program ini masih dibatasi oleh faktor sosial, budaya, dan administratif. Keberhasilan PTSL tidak hanya diukur dari jumlah sertifikat yang diterbitkan, melainkan dari sejauh mana program ini mampu menumbuhkan kesadaran hukum, memperkuat legitimasi negara dalam pengelolaan agraria, serta menciptakan keadilan substantif bagi masyarakat desa. Untuk itu, pelaksanaan PTSL di masa depan perlu diarahkan pada model pelaksanaan yang lebih inklusif, adaptif terhadap kearifan lokal, dan didukung oleh peningkatan kapasitas aparat pelaksana agar cita-cita kepastian dan keadilan hukum pertanahan dapat terwujud secara seimbang.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan mengenai dialektika hukum pertanahan dan efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Bulila, dapat disimpulkan bahwa implementasi program ini mencerminkan interaksi yang kompleks antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif di tingkat masyarakat. PTSL sebagai kebijakan agraria modern telah berhasil mempercepat

proses legalisasi aset tanah serta memberikan manfaat nyata dalam mengurangi potensi sengketa batas dan klaim kepemilikan melalui mekanisme partisipatif berbasis musyawarah. Namun, efektivitasnya belum optimal karena masih dihadapkan pada kendala struktural, kultural, dan administratif, seperti rendahnya literasi hukum masyarakat, terbatasnya kapasitas aparaturnya pelaksana, serta ketidakharmonisan antara hukum negara dan sistem hukum adat. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL tidak hanya diukur dari jumlah sertifikat yang diterbitkan, tetapi juga dari sejauh mana program tersebut mampu membangun kesadaran hukum, memperkuat legitimasi negara, dan menghadirkan keadilan yang dirasakan masyarakat. Dengan demikian, PTSL perlu diarahkan sebagai instrumen harmonisasi antara hukum positif dan nilai-nilai lokal agar kepastian hukum pertanahan dapat terwujud tanpa mengabaikan keadilan sosial dan hak-hak tradisional masyarakat, khususnya bagi petani perkebunan rakyat di wilayah pedesaan seperti Desa Bulila.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* atas kesempatan dan kepercayaannya dalam mempublikasikan artikel ini. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada diri sendiri atas komitmen dan dedikasi dalam menyelesaikan penelitian ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Adimansyah, S. S. (2025). Penerapan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang PTSL Sebagai Upaya Memitigasi Sengketa Pertanahan (Studi Kasus Kantor Pertanahan Kabupaten Boalemo). *Menulis: Jurnal Penelitian Nusantara*, 1(6), 886–900.
- Adityawarman, A., Nurdin, Z., & Rosari, A. (2025). Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Proses Mediasi di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi. *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 4(11), 4239–4268.
- Ali, Z. (2017). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Augustine, V. F. (2023). *Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Pencegahan Sengketa Tanah Di Kabupaten Tuban* [Master's Thesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia)]. <https://search.proquest.com/openview/ca67caf2b8986f545e8c1cf74c9b4c7f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>
- Ayu, I. K. (2019). Kepastian hukum pendaftaran tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap Di Kota Batu. *OLD WEBSITE OF JURNAL MIMBAR HUKUM*, 31(3), 338–351.
- Burhanuddin, M., Wardhani, L. C., & Surya, F. A. (2022). Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) Sebagai Upaya Untuk Mencegah Sengketa Kepemilikan Dan Batas Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus. *Jurnal Suara Keadilan*, 23(1), 51–61.

- Emilly Raudhati, J. (2025). *Penyelesaian Sengketa Pasca Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (ptsl) Di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi* [PhD Thesis, Universitas Andalas]. <http://scholar.unand.ac.id/498234/>
- Fathoni, R. H., Wiradirja, I. R., & Haspada, D. (2024). Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Bidang Tanah Pada Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Jurnal Darma Agung*, 32(3), 208–214.
- Febriyanto, H. I., Hutomo, P., & Ridwan, R. (2025). Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Hak Atas Tanah Yang Diterbitkan Dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *Case Law: Journal of Law*, 6(1). <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/caselaw/article/view/4763>
- Ilvira, M. L. (2021). PTSL Sebagai Sarana Masyarakat Dalam Memperoleh Legalitas Kepemilikan Hak Atas Tanah. *Lex Justitia*, 3(1), 79–98.
- Kosalya, I. G. A. A., Dewi, A. A. S. L., & Suryani, L. P. (2022). Penyelesaian sengketa proses pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) berdasarkan peraturan menteri agraria nomor 6 tahun 2018. *Jurnal Analogi Hukum*, 4(1), 76–81.
- Kurniawan, K. (2025). Tantangan Penegakan Hukum Pertanahan Dan Strategi Pemerintah Dalam Penyelesaiannya. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 12(9), 3694–3703.
- Mujiburohman, D. A. (2018). Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *Bhumi Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, Vol. 4 No. 1, 88–101.
- nasywa Aulia, S. (2021). Implementasi PTSL Sebagai Upaya Pencegahan Konflik Pertanahan Di Kecamatan Ingin Jaya Kabupaten Aceh Besar. *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial*. <https://www.academia.edu/download/124336923/6159.pdf>
- Putri, N. A. E., & Handayani, S. W. (2025). Pengaruh Sertifikasi Tanah Massal terhadap Kepastian Hukum dan Pengurangan Sengketa Agraria. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(5), 7361–7368.
- Rachma, Y. (2019). Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran di Desa Wonoharjo Kecamatan Pangandaran Kabupaten Pangandaran. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 5(4), 519–529.
- Sa'adah, K., Saputra, R., & Fitriana, D. (2025). Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Sertifikat Tanah Yang Tumpang Tindih (Overlapping) Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Jurnal Hukum Sasana*, 11(1), 149–169.
- Saleh, T. A. P. (2023). Prinsip Kehati-hatian dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah yang Sedang dalam Sengketa Pada Program PTSL. *UNES Law Review*, 6(1), 3560–3571.
- Sari, A. K. (2022). Peraturan Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistemik Lengkap (PTSL). *Jurnal Regionomic*, 4(2), 26–32.
- Siregar, Y. P. S., & Budhiawan, A. (2024). Implikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Sebagai Upaya Pencegahan Konflik Sengketa Tanah di Kecamatan Batang Kuis. *As-Syar'i: Jurnal Bimbingan & Konseling Keluarga*, 6(1), 1095–1109.

Tanri, A., Turisno, B. E., & Prabandari, A. P. (2020). Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *Notarius*, 13(2), 777–787.