

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah banyak dilakukan dengan berbagai pendekatan dan fokus kajian. Untuk mempermudah analisis komparatif, penelitian terdahulu disajikan dalam bentuk tabel berikut:

Table 2. 1 Penelitian Terdahulu

No	Peneliti & Tahun	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Ini
1	(Sanrego et al., 2020)	Implementasi PTSL di Kelurahan Bontang Lestari	Implementasi belum optimal, terkendala komunikasi dan sumber daya	Tidak mengkaji pencegahan sengketa secara spesifik
2	(Pamungkas & Djaja, 2024)	Pelaksanaan PTSL dari perspektif hukum empiris	Program berjalan cukup baik, dipengaruhi SDM dan pemahaman hukum	Fokus pada legalitas, bukan efektivitas implementasi
3	(Suharto & Supadno, 2023)	Hambatan pelaksanaan PTSL nasional	Kendala pada sumber daya, administrasi, dan partisipasi	Tidak spesifik pada wilayah perkotaan
4	(Iyrodiah & Ramli, 2025)	Sengketa akibat tumpang tindih sertifikat	Sengketa disebabkan kelemahan data fisik dan yuridis	Fokus pada akibat, bukan pencegahan
5	(Laliyonu et al., 2025)	Keterlambatan penerbitan sertifikat	Menimbulkan ketidakpastian hukum dan potensi sengketa	Tidak membahas implementasi sebagai variabel utama
6	(Khair & Assyahri, 2024)	Peran PTSL dalam kepastian hukum	Meningkatkan legalitas aset dan	Tidak mengkaji faktor

No	Peneliti & Tahun	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Ini
			mengurangi sengketa	implementasi kebijakan
7	(Abdillah et al., 2025)	Analisis kebijakan PTSL berbasis utilitarianisme	PTSL memberi manfaat sosial melalui legalisasi aset	Tidak fokus pada implementasi lapangan
8	(Abrori & Pratama, 2025)	Digitalisasi dalam PTSL	Digitalisasi meningkatkan transparansi namun ada kendala teknis	Tidak membahas hubungan dengan pencegahan sengketa

Sumber : olahan penulis.2026

Berdasarkan Tabel 2.1, dapat dilihat bahwa penelitian mengenai Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah berkembang dengan berbagai fokus kajian. Sebagian besar penelitian menitikberatkan pada aspek pelaksanaan program, kendala administratif, serta dampak hukum dari penerbitan sertifikat tanah. Penelitian oleh Sanrego et al. (2020), Suharto & Supadno (2023), serta Pamungkas & Djaja (2024) menunjukkan bahwa implementasi PTSL masih menghadapi berbagai hambatan, terutama pada keterbatasan sumber daya, rendahnya partisipasi masyarakat, serta kurang optimalnya koordinasi antar lembaga.

Penelitian lain lebih menyoroti aspek hukum dan potensi sengketa yang muncul setelah pelaksanaan program. Iyrodiah & Ramli (2025) serta Laliyonu et al. (2025) menegaskan bahwa kelemahan data fisik dan yuridis serta keterlambatan administrasi dapat memicu konflik pertanahan. Sementara itu, Khair & Assyahri (2024) serta Abdillah et al. (2025) menekankan pentingnya PTSL dalam meningkatkan kepastian hukum dan memberikan manfaat sosial melalui legalisasi

aset. Kajian yang dilakukan oleh Abrori & Pratama (2025) juga menunjukkan bahwa inovasi digital dalam PTSL mampu meningkatkan transparansi, meskipun masih menghadapi kendala teknis.

Walaupun berbagai penelitian mengenai Program PTSL telah dilakukan, sebagian besar masih menitikberatkan pada aspek deskriptif pelaksanaan program serta dampak yang ditimbulkan setelah terjadinya sengketa pertanahan. Penelitian-penelitian tersebut umumnya menggunakan pendekatan evaluatif sehingga belum memberikan perhatian yang memadai terhadap implementasi kebijakan PTSL sebagai instrumen pencegahan sengketa tanah. Selain itu, kajian yang secara khusus membahas implementasi Program PTSL pada wilayah perkotaan dengan karakteristik dan kompleksitas permasalahan pertanahan yang tinggi masih sangat terbatas.

Penelitian ini memiliki perbedaan yang mendasar dibandingkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Fokus utama penelitian ini adalah implementasi kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai variabel utama dalam menganalisis upaya pencegahan sengketa tanah. Penelitian ini tidak hanya membahas bagaimana program dilaksanakan, tetapi juga mengkaji sejauh mana proses implementasi kebijakan mampu berkontribusi dalam mengurangi potensi terjadinya konflik pertanahan, khususnya di Kota Bengkulu yang merupakan wilayah perkotaan dengan karakteristik dan permasalahan pertanahan yang cukup kompleks. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian administrasi publik, terutama

dalam memperkaya pemahaman mengenai implementasi kebijakan pertanahan yang berorientasi pada upaya pencegahan atau preventif terhadap sengketa tanah.

2.2 Kerangka Konsep Dan Landasan Teori

2.2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan dan tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka menyelesaikan permasalahan publik serta mencapai tujuan tertentu. Dunn (2018) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pola tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk merespons masalah publik. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan memiliki tujuan yang jelas dan berorientasi pada penyelesaian masalah. Nugroho (2021) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan strategis pemerintah yang berfungsi sebagai alat untuk mengatur kehidupan masyarakat.

Kebijakan publik memiliki karakteristik tertentu. Dye (2017) Kebijakan publik diartikan sebagai segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak selalu berupa tindakan nyata, melainkan juga dapat berupa keputusan untuk tidak bertindak. Pada dasarnya, kebijakan publik memiliki karakteristik yang mengikat, disusun untuk mencapai tujuan tertentu, serta dilaksanakan oleh lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Tahapan kebijakan publik terdiri dari beberapa proses yang saling berkaitan. Howlett & Ramesh (2020) Menurut pendapat tersebut, proses kebijakan publik terdiri atas beberapa tahapan yang saling berkaitan, yaitu penentuan agenda,

formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Setiap tahapan memiliki peran yang penting dalam mendukung tercapainya tujuan kebijakan. Tahap penentuan agenda diawali dengan mengidentifikasi berbagai permasalahan publik yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah. Selanjutnya, formulasi kebijakan dilakukan melalui penyusunan berbagai alternatif solusi terhadap permasalahan tersebut. Setelah itu, kebijakan memasuki tahap adopsi, yaitu proses pengesahan atau penetapan kebijakan oleh pemerintah. Tahap berikutnya adalah implementasi, yaitu pelaksanaan kebijakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Terakhir, dilakukan evaluasi kebijakan untuk menilai tingkat efektivitas pelaksanaan serta mengukur sejauh mana tujuan kebijakan telah berhasil dicapai.

Kebijakan publik memiliki peran penting dalam bidang pertanahan. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang bertujuan untuk meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah serta mencegah terjadinya sengketa. Kebijakan ini menunjukkan bahwa pemerintah berupaya menyelesaikan permasalahan pertanahan melalui pendekatan yang sistematis dan terintegrasi.

2.2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan publik yang berfokus pada pelaksanaan keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Tahap ini menentukan apakah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah dirumuskan atau tidak. Keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan di lapangan.

Mansur (2021) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok, baik dari sektor pemerintah maupun swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Pendapat ini menekankan bahwa implementasi tidak hanya melibatkan pemerintah, tetapi juga berbagai aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

Sabatier & Mazmanian dalam Dwitama et al. (2025) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan keputusan kebijakan dasar yang biasanya berbentuk undang-undang atau peraturan lainnya. Implementasi mencakup berbagai aktivitas administratif, organisasi, serta penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan kebijakan. Kejelasan tujuan kebijakan dan dukungan lingkungan menjadi faktor penting dalam keberhasilan implementasi.

Implementasi kebijakan di bidang pertanahan, khususnya melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), memerlukan sinergi dan koordinasi yang baik antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta masyarakat sebagai pihak yang terlibat. Dalam pelaksanaannya, program ini mencakup berbagai tahapan administratif dan teknis yang harus dilakukan secara cermat dengan didukung oleh sumber daya yang memadai. Keberhasilan implementasi PTSL dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain kompetensi aparat pelaksana, ketersediaan data pertanahan yang akurat, serta tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan program. Apabila implementasi kebijakan berjalan secara efektif, maka tujuan program berupa meningkatnya kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah dan berkurangnya potensi sengketa pertanahan dapat tercapai.

Sebaliknya, pelaksanaan yang kurang optimal berisiko menimbulkan berbagai permasalahan, seperti kesalahan administrasi, ketidakakuratan data, hingga munculnya konflik pertanahan di kemudian hari.

Implementasi kebijakan menjadi penting untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu program. Teori implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada model yang dikemukakan oleh Grindle (2017). Grindle menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua dimensi utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*).

1. Isi kebijakan (*content of policy*) berkaitan dengan substansi kebijakan yang telah dirancang. Variable ini berfokus pada apa yang telah tertulis dalam dokumen kebijakan dan bagaimana rancangan tersebut memengaruhi kemudahan pelaksanaannya. Jika isi kebijakan tidak jelas maka kebijakan tersebut akan sulit diwujudkan. Dari variable ini mencakup sejauh mana kepentingan kelompok yang terlibat tercermin dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh kelompok target, Sasaran perubahan yang ingin dicapai, pelaksana dari program kebijakan dan sumber daya yang tersedia.

- a) Kepentingan yang terlibat : Aspek ini mengacu pada berbagai kepentingan yang memengaruhi proses implementasi kebijakan. Setiap kebijakan umumnya melibatkan sejumlah aktor dengan kepentingan yang beragam, sehingga masing-masing memiliki peran dalam mendukung maupun memengaruhi pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh kemampuan dalam

mengakomodasi berbagai kepentingan tersebut agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

- b) Jenis manfaat yang diterima : Aspek ini menunjukkan bahwa setiap kebijakan memiliki berbagai bentuk manfaat yang diharapkan dapat tercapai melalui proses implementasinya. Manfaat tersebut merupakan dampak positif yang diharapkan dirasakan oleh kelompok sasaran serta menjadi salah satu ukuran keberhasilan pelaksanaan kebijakan.
- c) Sasaran perubahan : Aspek ini berkaitan dengan tingkat perubahan yang menjadi sasaran dari suatu kebijakan. Setiap kebijakan pada dasarnya dirancang untuk menghasilkan perubahan tertentu, sehingga perhatian utama pada aspek ini terletak pada besarnya perubahan yang ingin diwujudkan melalui proses implementasi kebijakan. Perubahan tersebut menjadi salah satu indikator dalam menilai keberhasilan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- d) Pelaksana program : Aspek ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kompetensi pelaksana dan efektivitas organisasi yang mendukungnya. Penilaiannya difokuskan pada kejelasan pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan serta kesiapan sumber daya manusia untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

e) Sumber daya : pelaksanaan kebijakan membutuhkan dukungan sumber daya yang memadai, baik berupa dana, maupun fasilitas. aspek ini mengkaji ketersediaan dan kecukupan sumber daya untuk menjamin kelancaran proses implementasi kebijakan.

2. Konteks implementasi (*context of implementation*) berkaitan dengan kondisi lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan. Variable ini berfokus pada dimana dan bagaimana kebijakan tersebut dieksekusi. Variable ini melibatkan kekuasaan pelaksana dan strategi program sebagai karakteristik dari Lembaga rezim pemerintah yang berkuasa, dan respon atau partisipasi dari masyarakat yang dapat menghambat atau mendukung keberhasilan kebijakan. Konteks implementasi menunjukkan bahwa faktor eksternal seperti kondisi sosial, politik, dan kelembagaan memiliki pengaruh signifikan terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi : dalam pelaksanaan suatu kebijakan, perlu diperhatikan kekuasaan kepentingan dan strategi program yang digunakan oleh para actor yang berperan.

b) Respon atau partisipasi masyarakat : dari para pelaksana kebijakan merupakan aspek krusial dalam proses implementasi. Aspek ini mengukur sejauh mana keberhasilan dari penerapan kebijakan. Dengan memahami tingkat partisipasi dari masyarakat apakah kebijakan ini dilaksanakan sesuai dengan harapan atau tidaknya

Model implementasi kebijakan Grindle memberikan perspektif yang lebih menyeluruh karena mengkaji keberhasilan implementasi tidak hanya berdasarkan

faktor internal yang terdapat dalam kebijakan, tetapi juga berdasarkan kondisi eksternal yang memengaruhi proses pelaksanaannya. Oleh sebab itu, model ini dianggap tepat digunakan sebagai kerangka analisis dalam penelitian mengenai implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam upaya mencegah sengketa tanah di Kota Bengkulu.

2.2.3 Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

a. Pengertian PTSL

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk mempercepat proses pendaftaran tanah secara menyeluruh di Indonesia. Program ini dilaksanakan sebagai bagian dari reformasi agraria dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah masyarakat (Handayani, 2019).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 menjelaskan bahwa Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama yang dilaksanakan secara serentak pada seluruh bidang tanah dalam satu wilayah desa atau kelurahan. Kegiatan tersebut mencakup pengumpulan data fisik dan data yuridis atas bidang tanah yang belum terdaftar. Pendekatan yang digunakan dalam program ini bersifat sistematis dan menyeluruh, sehingga pelaksanaannya tidak bergantung pada permohonan individu, melainkan dilakukan secara terencana untuk mewujudkan basis data pertanahan yang lengkap, tertib, dan terintegrasi.

b. Tujuan dan Manfaat PTSL

Tujuan dan manfaat Program PTSL dapat dijelaskan sebagai berikut (Suharto & Supadno, 2023):

1. Memberikan kepastian hukum atas hak tanah

Pemberian kepastian hukum terhadap hak atas tanah menjadi salah satu sasaran utama dalam penyelenggaraan Program PTSL. Tanah yang telah terdaftar dan memiliki sertifikat memperoleh pengakuan hukum yang lebih kuat mengenai status kepemilikannya. Kondisi tersebut memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak serta dapat mengurangi potensi terjadinya konflik atau sengketa akibat ketidakjelasan kepemilikan tanah.

2. Mengurangi dan mencegah sengketa pertanahan

Pelaksanaan Program PTSL menjadi salah satu upaya preventif dalam meminimalisir konflik pertanahan melalui proses penetapan batas tanah dan identifikasi status kepemilikan secara jelas. Keakuratan data fisik mengenai letak, luas, dan batas bidang tanah serta data yuridis mengenai status hak kepemilikan menjadi faktor penting dalam mengurangi potensi terjadinya tumpang tindih hak yang dapat memicu sengketa pertanahan.

3. Meningkatkan nilai ekonomi tanah

Tanah yang telah bersertipikat memiliki nilai ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan tanah yang belum terdaftar. Sertipikat tanah dapat digunakan sebagai jaminan dalam memperoleh akses pembiayaan, sehingga dapat mendukung kegiatan ekonomi masyarakat.

4. Mewujudkan tertib administrasi pertanahan

Program PTSL menghasilkan data pertanahan yang lengkap dan akurat. Data ini menjadi dasar dalam pengelolaan administrasi pertanahan serta mendukung perencanaan pembangunan yang lebih efektif.

c. Dasar Hukum PTSL

Pelaksanaan Program PTSL didasarkan pada berbagai regulasi yang menjadi landasan hukum nasional, yaitu (Muna, 2024):

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-undang ini menjadi dasar utama dalam pengaturan hak atas tanah di Indonesia. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
Peraturan ini mengatur secara teknis mengenai pendaftaran tanah, termasuk prosedur dan pentingnya pencatatan hak atas tanah untuk menjamin kepastian hukum.

3. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL

Peraturan ini secara khusus mengatur mekanisme pelaksanaan PTSL, mulai dari perencanaan hingga penerbitan sertipikat.

4. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan PTSL

Instruksi ini menegaskan percepatan pelaksanaan PTSL melalui koordinasi lintas sektor antara pemerintah pusat dan daerah.

d. Tahapan Pelaksanaan PTSL

Tahapan pelaksanaan PTSL dilakukan secara sistematis sebagai berikut (Yagus Suyadi, 2024):

1. Perencanaan

Tahap ini meliputi penyusunan rencana kerja, penetapan target, serta alokasi sumber daya yang dibutuhkan. Perencanaan menjadi dasar dalam menentukan arah pelaksanaan program agar berjalan efektif dan sesuai tujuan.

2. Penetapan lokasi

Pemerintah menetapkan desa atau kelurahan yang menjadi lokasi pelaksanaan program. Penetapan ini didasarkan pada prioritas kebutuhan masyarakat dan kondisi pertanahan di wilayah tersebut.

3. Pengumpulan data fisik dan yuridis

Data fisik diperoleh melalui pengukuran dan pemetaan bidang tanah, sedangkan data yuridis diperoleh dari dokumen kepemilikan dan informasi terkait status tanah. Tahap ini sangat penting karena menjadi dasar dalam proses penetapan hak.

4. Penelitian data

Data yang telah dikumpulkan diverifikasi dan divalidasi untuk memastikan kebenaran dan keakuratannya. Proses ini bertujuan untuk mencegah kesalahan administrasi yang dapat menimbulkan sengketa di kemudian hari.

5. Pengumuman data

Data yang telah diverifikasi diumumkan kepada masyarakat untuk memberikan kesempatan kepada pihak lain yang berkepentingan dalam

menyampaikan keberatan. Tahap ini penting untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas.

6. Penerbitan sertifikat

Sertifikat hak atas tanah diterbitkan sebagai bukti sah kepemilikan yang diakui oleh negara. Sertifikat ini memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah serta memperkuat kepastian hukum.

Program PTSL memiliki peran strategis dalam menciptakan kepastian hukum dan mencegah sengketa tanah. Keberhasilan pelaksanaan program ini sangat dipengaruhi oleh kualitas implementasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, serta partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaan.

2.2.4 Sengketa Tanah

a. Pengertian Sengketa Tanah

Sengketa tanah merupakan perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih terkait dengan kepemilikan, penguasaan, penggunaan, maupun pemanfaatan tanah. Sengketa ini muncul akibat adanya perbedaan kepentingan, persepsi, atau klaim atas suatu bidang tanah (Utomo, 2023).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menjelaskan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Sengketa tanah berbeda dengan konflik pertanahan yang memiliki dampak lebih luas dan melibatkan kelompok masyarakat.

Sengketa tanah menunjukkan adanya ketidakpastian hukum terhadap status kepemilikan atau penguasaan tanah. Kondisi ini dapat menghambat kegiatan ekonomi, pembangunan, serta menimbulkan ketidakstabilan sosial apabila tidak segera diselesaikan (Pamungkas et al., 2025).

b. Faktor Penyebab Sengketa Tanah

Sengketa tanah terjadi karena berbagai faktor yang saling berkaitan. Faktor-faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut (Mahadhika et al., 2025):

1. Ketidakjelasan status kepemilikan tanah

Status kepemilikan tanah yang tidak jelas sering menjadi penyebab utama sengketa. Tanah yang belum terdaftar atau tidak memiliki sertifikat berpotensi menimbulkan klaim dari lebih dari satu pihak.

2. Tumpang tindih hak atas tanah

Tumpang tindih terjadi ketika satu bidang tanah memiliki lebih dari satu dokumen kepemilikan. Hal ini biasanya disebabkan oleh kesalahan administrasi atau kurangnya koordinasi dalam sistem pendaftaran tanah.

3. Keterbatasan data fisik dan yuridis

Data yang tidak akurat atau tidak lengkap dapat menyebabkan kesalahan dalam penetapan batas dan kepemilikan tanah. Kondisi ini meningkatkan risiko terjadinya sengketa.

4. Peralihan hak yang tidak terdokumentasi

Transaksi jual beli atau pewarisan tanah yang tidak didukung oleh dokumen resmi sering menimbulkan konflik di kemudian hari karena tidak memiliki kekuatan hukum yang jelas.

5. Rendahnya kesadaran hukum masyarakat

Kurangnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah dan legalitas kepemilikan dapat menyebabkan munculnya sengketa akibat kelalaian dalam pengurusan dokumen.

6. Lemahnya sistem administrasi pertanahan

Sistem administrasi yang belum optimal, termasuk dalam hal pencatatan dan pengelolaan data, dapat memicu terjadinya kesalahan yang berujung pada sengketa tanah.

c. Jenis-Jenis Sengketa Tanah

Sengketa tanah dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis berdasarkan objek dan penyebabnya, yaitu (Mustarin, 2017):

1. Sengketa kepemilikan tanah

Sengketa ini berkaitan dengan klaim kepemilikan atas suatu bidang tanah oleh dua pihak atau lebih. Sengketa ini sering terjadi pada tanah yang belum memiliki sertifikat resmi.

2. Sengketa batas tanah

Sengketa ini terjadi akibat perbedaan persepsi mengenai batas wilayah tanah antar pemilik yang berbatasan. Kondisi ini biasanya disebabkan oleh tidak adanya batas yang jelas atau kesalahan dalam pengukuran.

3. Sengketa waris

Sengketa ini muncul akibat pembagian tanah warisan yang tidak disepakati oleh ahli waris. Konflik sering terjadi karena tidak adanya dokumen pembagian yang sah.

4. Sengketa penguasaan tanah

Sengketa ini terjadi ketika pihak tertentu menguasai tanah tanpa memiliki hak yang sah, sementara pihak lain memiliki bukti kepemilikan yang kuat.

5. Sengketa akibat administrasi

Sengketa ini disebabkan oleh kesalahan dalam proses administrasi pertanahan, seperti kesalahan pencatatan, penerbitan sertipikat ganda, atau ketidaksesuaian data. Permasalahan sengketa tanah merupakan persoalan yang kompleks dan memiliki dampak yang luas bagi masyarakat, baik dari aspek hukum, sosial, maupun ekonomi.

Keberadaan sengketa pertanahan dapat menjadi indikasi bahwa sistem administrasi dan pengelolaan pertanahan belum sepenuhnya berjalan secara optimal. Dalam hal ini, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menjadi salah satu instrumen kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk memperkuat kepastian hukum atas tanah serta mencegah terjadinya konflik pertanahan melalui kegiatan pendaftaran, pengukuran, dan penetapan hak atas tanah secara sistematis dan menyeluruh.

2.2.5 Pencegahan Sengketa Tanah

a. Konsep Pencegahan Sengketa Tanah

Pencegahan sengketa tanah merupakan upaya yang dilakukan untuk menghindari terjadinya konflik atau perselisihan terkait kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah sebelum sengketa tersebut muncul. Pendekatan pencegahan lebih bersifat preventif dibandingkan represif, karena berfokus pada penguatan

sistem dan mekanisme yang mampu meminimalisir potensi konflik (Sinaga et al., 2026).

Pencegahan sengketa tanah berkaitan erat dengan upaya menciptakan kepastian hukum dan tertib administrasi pertanahan. Kepastian hukum yang kuat akan mengurangi kemungkinan terjadinya klaim ganda atau tumpang tindih hak atas tanah. Sistem administrasi yang baik juga memungkinkan data pertanahan tersimpan secara akurat dan dapat diakses dengan mudah oleh pihak yang berkepentingan (Dewi & Ramli, 2025).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 menekankan pentingnya langkah preventif dalam penanganan kasus pertanahan, salah satunya melalui peningkatan kualitas data dan pelayanan administrasi pertanahan.

b. Upaya Pencegahan Sengketa Tanah

Upaya pencegahan sengketa tanah dapat dilakukan melalui berbagai langkah strategis sebagai berikut (Putri & Gunarto, 2018):

1. Pendaftaran tanah secara menyeluruh

Pendaftaran tanah menjadi langkah utama dalam mencegah sengketa. Tanah yang telah terdaftar dan memiliki sertifikat memiliki kejelasan status hukum sehingga dapat mengurangi potensi konflik kepemilikan.

2. Penyediaan data pertanahan yang akurat

Data fisik dan yuridis yang lengkap dan valid sangat penting dalam mencegah kesalahan administrasi. Data yang akurat akan meminimalisir terjadinya tumpang tindih hak atas tanah.

3. Penegasan batas tanah

Penetapan batas tanah yang jelas melalui pengukuran dan pemetaan dapat menghindari sengketa antar pemilik tanah yang berbatasan. Kejelasan batas menjadi aspek penting dalam menciptakan kepastian hukum.

4. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat

Edukasi kepada masyarakat mengenai pentingnya legalitas kepemilikan tanah dapat mendorong partisipasi dalam pendaftaran tanah serta mengurangi praktik-praktik informal yang berpotensi menimbulkan sengketa.

5. Penguatan sistem administrasi pertanahan

Sistem administrasi yang terintegrasi dan berbasis teknologi dapat meningkatkan transparansi serta akurasi data. Hal ini berperan penting dalam mencegah kesalahan dalam pencatatan dan penerbitan sertifikat.

6. Pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah

Pemerintah memiliki peran dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pertanahan. Pengendalian yang efektif dapat mencegah terjadinya penyimpangan dalam proses administrasi.

c. Peran Administrasi Pertanahan dalam Pencegahan Sengketa

Administrasi pertanahan memiliki peran penting dalam mencegah terjadinya sengketa tanah. Sistem administrasi yang baik akan menghasilkan data pertanahan yang akurat, lengkap, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Peran administrasi pertanahan dapat dilihat melalui beberapa aspek. Pertama, pencatatan data tanah secara sistematis memungkinkan setiap bidang tanah

memiliki identitas yang jelas. Kedua, proses verifikasi dan validasi data memastikan bahwa informasi yang tercatat sesuai dengan kondisi sebenarnya. Ketiga, transparansi dalam pelayanan pertanahan memberikan akses informasi kepada masyarakat sehingga dapat mengurangi potensi konflik (Arisaputra et al., 2017).

PTSL menjadi salah satu instrumen dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan yang memiliki tujuan preventif terhadap munculnya sengketa tanah. Melalui mekanisme pendaftaran yang dilakukan secara sistematis, pemerintah berupaya menghimpun data fisik dan data yuridis seluruh bidang tanah dalam suatu wilayah guna menciptakan informasi pertanahan yang akurat dan terpercaya. Keberadaan administrasi pertanahan yang tertib dan efektif menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum serta mendukung terciptanya ketertiban sosial.

Pencegahan sengketa tanah menjadi aspek penting dalam kebijakan pertanahan karena berhubungan langsung dengan kepastian hukum dan stabilitas sosial. Implementasi kebijakan PTSL diharapkan mampu menjadi instrumen utama dalam upaya preventif melalui pencatatan tanah secara sistematis dan terintegrasi.

2.2.6 Hubungan Implementasi Kebijakan PTSL dengan Pencegahan Sengketa Tanah

Implementasi kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memiliki hubungan yang erat dengan upaya pencegahan sengketa tanah. PTSL dirancang sebagai kebijakan strategis untuk mempercepat pendaftaran tanah secara menyeluruh, sehingga seluruh bidang tanah memiliki kepastian hukum yang

jas. Kepastian hukum ini menjadi faktor utama dalam mencegah terjadinya sengketa pertanahan (Prayogi, 2023).

Pelaksanaan PTSL yang dilakukan secara sistematis memungkinkan pemerintah untuk melakukan pendataan terhadap seluruh bidang tanah dalam satu wilayah. Proses ini mencakup pengumpulan data fisik dan data yuridis yang kemudian diverifikasi dan divalidasi sebelum diterbitkan sertipikat. Kejelasan data tersebut berperan dalam menghindari terjadinya tumpang tindih kepemilikan yang sering menjadi penyebab utama sengketa tanah. Implementasi kebijakan PTSL juga berkaitan dengan peningkatan kualitas administrasi pertanahan. Sistem administrasi yang tertib dan terintegrasi akan menghasilkan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Data yang akurat akan mempermudah proses identifikasi kepemilikan tanah serta mengurangi potensi kesalahan dalam pencatatan yang dapat menimbulkan konflik.

Implementasi kebijakan PTSL dalam upaya pencegahan sengketa tanah dapat dianalisis melalui perspektif model Grindle (2017) yang melihat keberhasilan kebijakan berdasarkan aspek isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Pada aspek isi kebijakan, PTSL memiliki tujuan utama untuk menciptakan kepastian hukum melalui kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis, sehingga dapat memberikan kejelasan mengenai status, batas, dan kepemilikan tanah. Kejelasan tersebut menjadi faktor preventif dalam mengurangi kemungkinan terjadinya konflik pertanahan. Di samping itu, keberhasilan implementasi juga dipengaruhi oleh sejauh mana tujuan kebijakan dipahami, manfaat program dapat dirasakan oleh

masyarakat, serta tersedianya sumber daya yang mendukung pelaksanaan program di lapangan.

konteks implementasi (*context of implementation*) dalam model Grindle (2017), keberhasilan Program PTSL dipengaruhi oleh dinamika pelaksanaan kebijakan di lapangan, terutama berkaitan dengan peran aktor yang terlibat, karakteristik lembaga pelaksana, serta tingkat kepatuhan dan respons dari kelompok sasaran. Pelaksanaan PTSL membutuhkan sinergi antara Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, instansi terkait, dan masyarakat agar setiap tahapan program dapat berjalan sesuai tujuan. Koordinasi yang efektif, dukungan kelembagaan, serta partisipasi masyarakat menjadi faktor penting dalam menciptakan implementasi kebijakan yang berhasil. Apabila aspek isi kebijakan dan konteks implementasi dapat berjalan secara selaras, maka Program PTSL berpotensi memberikan hasil yang maksimal dalam menciptakan kepastian hukum dan mencegah munculnya sengketa pertanahan.

2.3 Kerangka Berpikir

Permasalahan pertanahan di Indonesia masih ditandai oleh tingginya potensi sengketa yang disebabkan oleh ketidakjelasan status kepemilikan, tumpang tindih hak, serta lemahnya sistem administrasi pertanahan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepastian hukum atas tanah belum sepenuhnya tercapai, khususnya di wilayah perkotaan yang memiliki kompleksitas tinggi seperti Kota Bengkulu.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kebijakan strategis pemerintah dalam mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah

secara menyeluruh sebagai upaya mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Program ini diharapkan dapat menjadi salah satu langkah preventif dalam mengurangi potensi sengketa tanah melalui penyediaan data fisik dan data yuridis yang valid serta penerbitan sertipikat sebagai bukti hak atas tanah. Hal ini didukung oleh penelitian Darmi (2018) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik, sehingga keberhasilan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh bagaimana kebijakan tersebut dijalankan oleh aparatur di lapangan.

Analisis implementasi kebijakan dalam penelitian ini menggunakan model Grindle (2017) yang menekankan dua dimensi utama, yaitu isi kebijakan (content of policy) dan konteks implementasi (context of implementation). Implementasi kebijakan PTSL yang didukung oleh isi kebijakan yang jelas dan konteks implementasi yang kondusif akan menghasilkan kepastian hukum atas tanah serta tertib administrasi pertanahan. Kondisi tersebut berperan dalam mengurangi potensi sengketa tanah. Sebaliknya, ketidaksesuaian antara isi kebijakan dan konteks implementasi dapat menyebabkan hambatan dalam pelaksanaan program serta meningkatkan potensi konflik pertanahan.

gambar 2. 1 kerangka berfikir

