



**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PENCEGAHAN TINDAK PIDANA
PEMALSUAN DOKUMEN PERTANAHAN MELALUI PROGRAM
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN
DELI SERDANG.**

Fatur Mursani Lubis¹, Ayu Trisna Dewi², Andi Maysarah³

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Dharmawangsa¹

Dosen Fakultas Hukum Universitas Dharmawangsa²

Dosen Fakultas Hukum Universitas Dharmawangsa³

Email : fathurmursani@gmail.com

ABSTRAK

Kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah merupakan unsur penting dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Namun, praktik pemalsuan dokumen pertanahan masih menjadi persoalan yang mengancam kepastian hukum, memicu sengketa, dan menghambat pembangunan. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diharapkan tidak hanya mempercepat legalisasi aset masyarakat, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen preventif dalam mencegah tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan. Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan hukum pidana dalam pencegahan pemalsuan dokumen pertanahan melalui Program PTSL di Kabupaten Deli Serdang, implementasi program tersebut, serta faktor-faktor yang menjadi kendalanya. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sosiologis. Data diperoleh melalui studi kepustakaan, analisis peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, dan data empiris, kemudian dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pencegahan pemalsuan dokumen pertanahan memerlukan sinergi antara pendekatan penal dan nonpenal melalui penguatan sistem administrasi pertanahan. Implementasi PTSL telah meningkatkan kepastian hukum melalui verifikasi data dan penerbitan sertifikat, namun masih terkendala oleh harmonisasi regulasi, keterbatasan sumber daya manusia, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, dan belum terintegrasinya sistem informasi pertanahan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kebijakan hukum pidana melalui digitalisasi administrasi, integrasi data, penguatan kelembagaan, dan pengawasan kolaboratif.

Kata Kunci : Kebijakan Hukum Pidana; Pemalsuan Dokumen ertanahan; PTSL

ABSTRACT

Legal certainty over land ownership constitutes a fundamental element in establishing an orderly land administration system. Nevertheless, land document forgery remains a persistent issue that undermines legal certainty, triggers land disputes, and hinders sustainable development. The Complete Systematic Land Registration Program



(Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap—PTSL) is expected not only to accelerate land registration but also to serve as a preventive instrument against land document forgery. This study aims to analyze criminal law policy in preventing land document forgery through the implementation of the PTSL Program in Deli Serdang Regency, examine its implementation, and identify the obstacles affecting its effectiveness. This research employs an empirical juridical method using statutory, conceptual, and socio-legal approaches. The data were collected through a literature review, analysis of laws and regulations, scholarly publications, and empirical data, and were subsequently analyzed using qualitative methods. The findings indicate that preventing land document forgery requires an integrated criminal law policy combining penal and non-penal approaches through the strengthening of the land administration system. The implementation of the PTSL Program has enhanced legal certainty by improving document verification and land certification. However, its effectiveness is constrained by regulatory inconsistencies, limited human resources, low public legal awareness, and the lack of an integrated land information system. Therefore, strengthening criminal law policy through the digitalization of land administration, integrated data management, institutional capacity building, and collaborative supervision is essential to establish an accountable land administration system capable of preventing land document forgery.

Keywords: Criminal Law Policy; Land Document Forgery; Complete Systematic Land Registration Program (PTSL)

1. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya strategis yang mempunyai kedudukan penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Keberadaan tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomi sebagai aset pembangunan, investasi, dan sumber produksi, tetapi juga memiliki dimensi sosial, budaya, dan hukum yang berkaitan dengan keberlangsungan kehidupan masyarakat.¹ Tingginya nilai ekonomi tanah sejalan dengan meningkatnya kebutuhan terhadap tanah untuk berbagai kepentingan, seperti pembangunan kawasan industri, perumahan, infrastruktur, dan kegiatan ekonomi lainnya. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap hubungan antara masyarakat dengan tanah yang dikuasainya.²

Secara konstitusional, kewenangan negara dalam mengatur bidang pertanahan didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di

¹ Nurhasan Ismail, "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat," *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 21, No. 1, 2009, hlm. 1–18.

² Maria S.W. Sumardjono, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18, No. 2, 2011, hlm. 165–176.



dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prinsip tersebut memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, serta perlindungan hukum terhadap sumber daya agraria, termasuk memberikan jaminan kepastian hukum atas hak masyarakat terhadap tanah.³

Kepastian hukum terhadap hak atas tanah merupakan bagian dari perlindungan hukum yang wajib diberikan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa setiap orang berhak memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum tersebut diwujudkan melalui sistem administrasi pertanahan yang mampu memberikan informasi mengenai status, batas, serta pemegang hak atas suatu bidang tanah.

Sebagai implementasi amanat konstitusi tersebut, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar hukum pertanahan nasional. Salah satu tujuan utama UUPA adalah menciptakan tertib administrasi pertanahan melalui kegiatan pendaftaran tanah. Ketentuan tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Selanjutnya, Pasal 19 ayat (2) UUPA menjelaskan bahwa pendaftaran tanah meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak atas tanah dan peralihannya, serta pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁴

Pendaftaran tanah memiliki fungsi strategis karena menjadi instrumen negara dalam menciptakan ketertiban hukum pertanahan. Melalui pendaftaran tanah, pemerintah dapat menyediakan data fisik dan data yuridis mengenai suatu bidang tanah sehingga dapat memberikan perlindungan kepada pemegang hak serta mengurangi potensi terjadinya konflik kepemilikan. Hal ini sejalan dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, menyediakan informasi bagi pihak berkepentingan, serta mewujudkan tertib administrasi pertanahan.⁵

Namun, dalam praktiknya, penyelenggaraan administrasi pertanahan masih menghadapi berbagai persoalan. Salah satu persoalan yang memiliki dampak serius adalah terjadinya tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan. Pemalsuan dokumen

³ Lihat Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2020, hlm. 229.

⁵ Lihat Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 3.



pertanahan merupakan tindakan yang dilakukan dengan cara membuat, mengubah, atau menggunakan dokumen yang tidak benar seolah-olah sebagai dokumen yang sah untuk memperoleh hak atau keuntungan tertentu atas suatu bidang tanah.⁶

Modus kejahatan tersebut dapat dilakukan melalui berbagai bentuk, seperti pemalsuan sertifikat hak atas tanah, surat keterangan tanah, surat riwayat tanah, surat waris, akta jual beli, penggunaan identitas palsu, maupun manipulasi dokumen administratif yang menjadi dasar penerbitan hak atas tanah. Perbuatan tersebut tidak hanya merugikan individu pemegang hak yang sah, tetapi juga mengganggu kepercayaan masyarakat terhadap sistem administrasi pertanahan dan berpotensi meningkatkan konflik pertanahan.⁷

Dalam perspektif hukum pidana, pemalsuan dokumen pertanahan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana diatur dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Ketentuan tersebut mengatur larangan membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan hak, perikatan, atau digunakan sebagai alat bukti mengenai suatu keadaan tertentu dengan maksud untuk menggunakannya seolah-olah benar.⁸ Selain itu, penggunaan dokumen palsu untuk memperoleh keuntungan secara melawan hukum juga dapat dikaitkan dengan tindak pidana penipuan sebagaimana diatur dalam Pasal 378 KUHP.

Meskipun hukum pidana memberikan dasar untuk melakukan penindakan terhadap pelaku pemalsuan dokumen pertanahan, pendekatan represif semata belum mampu menjadi solusi yang optimal. Kejahatan pertanahan memiliki karakteristik yang kompleks karena berkaitan dengan aspek administratif, sosial, ekonomi, dan kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan hukum pidana yang bersifat integral dengan menggabungkan pendekatan penal melalui pemidanaan dan pendekatan nonpenal melalui pencegahan administratif.

Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal yang dilakukan secara rasional oleh negara untuk menanggulangi kejahatan melalui sarana hukum pidana maupun sarana lain di luar hukum pidana. Pendekatan nonpenal dilakukan melalui berbagai kebijakan sosial dan administratif yang bertujuan menghilangkan faktor penyebab terjadinya kejahatan.⁹

Salah satu bentuk kebijakan preventif pemerintah dalam bidang pertanahan adalah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini merupakan

⁶ M. Yamin dan Abdul Rahim Lubis, "Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20, No. 1, 2013, hlm. 1–18.

⁷ Urip Santoso, "Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah sebagai Upaya Pencegahan Sengketa Pertanahan," *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 18, No. 2, 2018, hlm. 145–160.

⁸ Lihat Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP

⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 23.



kebijakan nasional yang bertujuan mempercepat pendaftaran seluruh bidang tanah di Indonesia melalui pendekatan sistematis dan menyeluruh. Berbeda dengan pendaftaran tanah sporadis yang bergantung pada permohonan individu, PTSL dilakukan secara serentak dalam suatu wilayah tertentu sehingga memungkinkan pemerintah melakukan inventarisasi, pengukuran, pemeriksaan dokumen, dan penerbitan sertifikat secara terpadu.

Pelaksanaan PTSL secara normatif diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak terhadap seluruh objek pendaftaran tanah dalam suatu wilayah desa atau kelurahan.¹⁰

Tujuan utama PTSL sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat secara sederhana, cepat, aman, adil, terbuka, dan akuntabel.¹⁷ Dengan demikian, PTSL tidak hanya berorientasi pada peningkatan jumlah sertifikat tanah, tetapi juga membangun sistem administrasi pertanahan yang lebih tertib dan mampu mencegah berbagai bentuk penyimpangan, termasuk pemalsuan dokumen pertanahan.

Pelaksanaan PTSL dilakukan melalui beberapa tahapan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, meliputi perencanaan, penetapan lokasi, pembentukan panitia adjudikasi, penyuluhan, pengumpulan data fisik dan yuridis, penelitian data, pengumuman hasil penelitian, pembukuan hak, penerbitan sertifikat, serta penyerahan hasil kegiatan.¹⁸ Tahapan tersebut menunjukkan bahwa PTSL memiliki mekanisme verifikasi yang dapat berfungsi sebagai instrumen pencegahan karena setiap dokumen yang menjadi dasar pemberian hak harus melalui proses pemeriksaan.

Selain itu, Pasal 14 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menegaskan pentingnya pengumpulan dan penelitian data yuridis untuk mengetahui dasar penguasaan tanah, riwayat kepemilikan, serta hubungan hukum antara subjek dan objek tanah.¹⁹ Mekanisme tersebut memiliki peran strategis dalam mendeteksi kemungkinan adanya dokumen palsu atau klaim kepemilikan yang tidak memiliki dasar hukum.

Kabupaten Deli Serdang merupakan salah satu wilayah di Provinsi Sumatera Utara yang memiliki perkembangan pertanahan cukup dinamis. Letaknya yang berbatasan dengan Kota Medan serta berkembangnya sektor industri, perdagangan, permukiman, dan pembangunan infrastruktur menyebabkan nilai ekonomi tanah semakin meningkat. Kondisi

¹⁰ Lihat Ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Pasal 1 angka 2.



tersebut pada satu sisi memberikan dampak positif terhadap pembangunan, tetapi pada sisi lain meningkatkan potensi terjadinya sengketa dan tindak pidana yang berkaitan dengan dokumen kepemilikan tanah.

Dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Deli Serdang, masih terdapat berbagai tantangan, antara lain ketidaklengkapan dokumen masyarakat, tumpang tindih data pertanahan, rendahnya pemahaman hukum masyarakat, keterbatasan sumber daya manusia, serta kemungkinan munculnya praktik mafia tanah yang memanfaatkan kelemahan administrasi pertanahan. Oleh karena itu, efektivitas PTSL sebagai instrumen pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan perlu dikaji secara mendalam.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan tidak cukup hanya dilakukan melalui penegakan hukum pidana setelah kejahatan terjadi, tetapi harus dilakukan melalui kebijakan yang bersifat preventif dengan memperkuat sistem administrasi pertanahan. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji "Kebijakan Hukum Pidana dalam Pencegahan Tindak Pidana Pemalsuan Dokumen Pertanahan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Deli Serdang."

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan melalui Program PTSL di Kabupaten Deli Serdang?
2. Bagaimana implementasi Program PTSL sebagai upaya pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan di Kabupaten Deli Serdang?
3. Apa saja faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan melalui Program PTSL di Kabupaten Deli Serdang?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris (*empirical legal research*), yaitu penelitian yang mengkaji hukum tidak hanya sebagai norma tertulis (*law in books*), tetapi juga menelaah penerapan dan efektivitasnya dalam praktik sosial (*law in action*). Metode ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis kebijakan hukum pidana dalam mencegah tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan melalui implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Deli Serdang.¹¹

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, J(akarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 14.



pendekatan sosiologis (*socio-legal approach*).¹² Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji keterkaitan antara regulasi pertanahan dan ketentuan hukum pidana, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis teori kebijakan hukum pidana, pencegahan kejahatan, dan kepastian hukum dalam administrasi pertanahan.¹³ Sementara itu, pendekatan sosiologis digunakan untuk memahami faktor kelembagaan, masyarakat, dan budaya hukum yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan PTSL.¹⁴ Data penelitian terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan dokumentasi. Selanjutnya, data dianalisis secara kualitatif dengan menghubungkan norma hukum, teori, serta fakta implementasi PTSL guna memperoleh gambaran komprehensif mengenai peran program tersebut sebagai instrumen kebijakan hukum pidana nonpenal dalam mencegah pemalsuan dokumen pertanahan.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Hukum Pidana dalam Pencegahan Tindak Pidana Pemalsuan Dokumen Pertanahan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Deli Serdang

Kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang digunakan negara untuk menanggulangi kejahatan melalui pendekatan represif maupun preventif. Dalam perkembangan hukum pidana modern, penanggulangan kejahatan tidak lagi hanya berorientasi pada pemberian sanksi terhadap pelaku setelah tindak pidana terjadi, tetapi juga diarahkan pada upaya menciptakan sistem yang mampu mencegah munculnya faktor penyebab kejahatan. Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa kebijakan hukum pidana merupakan upaya rasional dalam menanggulangi kejahatan melalui sarana penal dan nonpenal, di mana keduanya harus berjalan secara terpadu untuk mencapai perlindungan masyarakat dan kesejahteraan sosial.¹⁵

Dalam bidang pertanahan, kebijakan hukum pidana memiliki peran penting karena tanah merupakan aset strategis yang memiliki nilai ekonomi tinggi serta berkaitan dengan kepentingan sosial masyarakat. Salah satu persoalan yang sering mengganggu kepastian hukum pertanahan adalah tindak pidana pemalsuan dokumen tanah. Perbuatan tersebut

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hlm. 133.

¹³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2013), hlm. 306.

¹⁴ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2017), hlm. 175

¹⁵ Barda Nawawi Arief, "Kebijakan Kriminal dalam Penanggulangan Kejahatan," *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25, No. 1, 2007, hlm. 12–20.



dilakukan dengan cara membuat, mengubah, atau menggunakan dokumen yang tidak benar seolah-olah memiliki kekuatan hukum untuk memperoleh hak atas tanah secara melawan hukum. Bentuk pemalsuan dapat berupa manipulasi sertifikat hak atas tanah, surat keterangan tanah, surat waris, akta jual beli, maupun dokumen administratif lainnya yang digunakan sebagai dasar pengakuan hak.

Pemalsuan dokumen pertanahan tidak hanya menimbulkan kerugian bagi pemegang hak yang sah, tetapi juga berdampak terhadap sistem administrasi negara karena dokumen pertanahan merupakan instrumen pembuktian yang memberikan legitimasi hukum terhadap hubungan antara subjek dan objek tanah. Maria S.W. Sumardjono menjelaskan bahwa lemahnya administrasi pertanahan, ketidakakuratan data, serta belum optimalnya sistem informasi tanah menjadi salah satu faktor yang menyebabkan munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan.¹⁶ Oleh karena itu, pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan tidak dapat hanya dilakukan melalui penegakan hukum pidana, tetapi juga harus diperkuat melalui pembenahan sistem administrasi pertanahan.

Secara normatif, pemalsuan dokumen pertanahan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana diatur dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan ketentuan terkait dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Namun, pendekatan represif melalui pemidanaan memiliki keterbatasan karena tidak mampu sepenuhnya menghilangkan faktor penyebab terjadinya kejahatan. Marc Ancel melalui konsep *social defence* menegaskan bahwa kebijakan kriminal harus mengintegrasikan pendekatan penal dan nonpenal, sebab pencegahan kejahatan yang efektif tidak hanya bergantung pada penghukuman, tetapi juga pada kemampuan negara membangun sistem yang mampu mengurangi peluang terjadinya kejahatan.¹⁷

Dalam konteks tersebut, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dapat dipahami sebagai instrumen kebijakan hukum pidana nonpenal dalam pencegahan pemalsuan dokumen pertanahan. PTSL tidak memberikan sanksi pidana secara langsung kepada pelaku, tetapi membangun mekanisme administrasi yang mampu mencegah terjadinya manipulasi dokumen melalui proses inventarisasi, verifikasi, pengukuran, penelitian data yuridis, dan penerbitan sertifikat secara sistematis.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018, PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk

¹⁶ Maria S.W. Sumardjono, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria," *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 21, No. 2, 2009, hlm. 201–215.

¹⁷ Marc Ancel, "Social Defence: A Modern Approach to Criminal Policy," *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 3, No. 1, 1980, hlm. 25–38



pertama kali yang dilakukan secara serentak terhadap seluruh objek pendaftaran tanah dalam suatu wilayah desa atau kelurahan. Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menegaskan bahwa tujuan PTSL adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat secara sederhana, cepat, aman, adil, terbuka, dan akuntabel.¹⁸

Melalui mekanisme tersebut, PTSL memiliki fungsi preventif karena mampu memperkecil ruang terjadinya pemalsuan dokumen. Proses verifikasi data fisik dan data yuridis memungkinkan pemerintah melakukan pemeriksaan terhadap keaslian dokumen, riwayat kepemilikan tanah, serta kesesuaian antara data administrasi dengan kondisi faktual di lapangan. Dengan adanya basis data pertanahan yang lebih lengkap dan terintegrasi, peluang penggunaan dokumen palsu dalam proses peralihan hak maupun penerbitan sertifikat dapat diminimalisasi.

Efektivitas PTSL sebagai instrumen pencegahan kejahatan juga dapat dianalisis melalui teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa keberhasilan suatu sistem hukum dipengaruhi oleh tiga unsur utama, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁹ Dalam pelaksanaan PTSL, substansi hukum tercermin melalui regulasi yang mengatur mekanisme pendaftaran tanah, struktur hukum berkaitan dengan peran Kantor Pertanahan, pemerintah desa, PPAT, dan aparat penegak hukum, sedangkan budaya hukum berkaitan dengan kesadaran masyarakat dalam memahami pentingnya legalitas kepemilikan tanah.

Selain itu, teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa keberhasilan penegakan hukum dipengaruhi oleh faktor hukum, aparat penegak hukum, sarana prasarana, masyarakat, dan budaya hukum.²⁰ Teori ini menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL dalam mencegah pemalsuan dokumen pertanahan tidak hanya bergantung pada regulasi yang tersedia, tetapi juga pada kualitas aparatur, pemanfaatan teknologi informasi, pengawasan, serta partisipasi masyarakat.

Dalam konteks Kabupaten Deli Serdang, meningkatnya pembangunan kawasan industri, permukiman, dan infrastruktur menyebabkan nilai ekonomi tanah semakin tinggi sehingga berpotensi meningkatkan konflik pertanahan dan praktik manipulasi dokumen. Oleh karena itu, PTSL memiliki peran strategis sebagai instrumen pencegahan melalui penciptaan administrasi pertanahan yang lebih tertib, transparan, dan akuntabel.

¹⁸ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Pasal 2 ayat (2).

¹⁹ Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development," *Law and Society Review*, Vol. 4, No. 1, 1969, hlm. 29–44.

²⁰ Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 13, No. 1, 1983, hlm. 20–30.



Dengan demikian, kebijakan hukum pidana dalam mencegah tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan melalui PTSL harus ditempatkan dalam kerangka kebijakan integral. Pendekatan penal tetap diperlukan untuk memberikan efek jera terhadap pelaku pemalsuan, sedangkan pendekatan nonpenal melalui penguatan administrasi pertanahan, digitalisasi data, peningkatan kapasitas aparatur, dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat menjadi instrumen utama dalam mencegah terjadinya kejahatan pertanahan secara berkelanjutan.

Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Pemalsuan Dokumen Pertanahan di Kabupaten Deli Serdang

Implementasi kebijakan hukum pada hakikatnya merupakan proses penerjemahan norma hukum ke dalam tindakan nyata agar tujuan pembentukan hukum dapat tercapai.²¹ Keberadaan suatu regulasi tidak secara otomatis memberikan perlindungan hukum apabila tidak didukung oleh mekanisme pelaksanaan yang efektif, kelembagaan yang kuat, serta budaya hukum masyarakat yang memadai. Dalam konteks administrasi pertanahan, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan bentuk kebijakan pemerintah yang tidak hanya diarahkan untuk mempercepat sertifikasi tanah, tetapi juga menjadi instrumen pencegahan terhadap berbagai bentuk penyimpangan administrasi, termasuk tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan.²²

Secara konseptual, implementasi PTSL dapat dianalisis melalui teori implementasi kebijakan George C. Edwards III yang menyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.²³ Keempat faktor tersebut memiliki relevansi dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Deli Serdang, karena keberhasilan program sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dalam menyampaikan prosedur kepada masyarakat, kesiapan aparatur pelaksana, integritas penyelenggara, serta koordinasi antarinstansi yang berkaitan dengan administrasi pertanahan.

Pelaksanaan PTSL di Kabupaten Deli Serdang tidak hanya menjadi kewenangan Kantor Pertanahan, tetapi melibatkan pemerintah daerah, pemerintah desa, PPAT, aparat penegak hukum, dan masyarakat. Keterlibatan berbagai pihak tersebut menunjukkan

²¹ Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4, No. 1, 2018.

²² I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani dan Lego Karjoko, "Implementation of Land Registration Policy in Indonesia: Legal Certainty and Justice Perspective," *International Journal of Law and Management*, Vol. 62, No. 1, 2020, hlm. 45–58.

²³ George C. Edwards III, "The Policy Implementation Process," *Political Science Quarterly*, Vol. 1, No. 1, 1980, hlm. 1–16.



bahwa penyelenggaraan PTSL merupakan bentuk *collaborative governance* dalam mewujudkan kepastian hukum pertanahan. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum modern yang menempatkan pemerintah tidak hanya sebagai pembentuk regulasi, tetapi juga sebagai penyelenggara pelayanan publik yang wajib menjamin perlindungan hak masyarakat.

Secara normatif, pelaksanaan PTSL didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Regulasi tersebut mengatur bahwa kegiatan PTSL dilakukan melalui tahapan perencanaan, penetapan lokasi, pembentukan panitia adjudikasi, penyuluhan, pengumpulan data fisik dan yuridis, penelitian dokumen, pengumuman hasil penelitian, pembukuan hak, serta penerbitan sertifikat tanah.²⁴ Tahapan tersebut menunjukkan bahwa PTSL memiliki fungsi preventif karena setiap dokumen yang menjadi dasar penerbitan hak harus melalui proses pemeriksaan administratif dan yuridis.

Dalam perspektif hukum pidana, mekanisme PTSL dapat dikategorikan sebagai bentuk kebijakan nonpenal dalam pencegahan kejahatan. Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan kriminal tidak hanya dilakukan melalui sarana penal berupa pemidanaan terhadap pelaku, tetapi juga melalui sarana nonpenal yang berorientasi pada penghilangan faktor penyebab terjadinya kejahatan.²⁵ Oleh karena itu, pencegahan pemalsuan dokumen pertanahan tidak cukup dilakukan melalui penghukuman terhadap pelaku, tetapi harus dilakukan dengan memperbaiki sistem administrasi pertanahan yang menjadi ruang terjadinya manipulasi.²⁶

Tahapan pengumpulan data fisik dan data yuridis dalam PTSL merupakan mekanisme utama dalam mencegah pemalsuan dokumen pertanahan. Pemeriksaan terhadap riwayat kepemilikan, dasar penguasaan tanah, akta jual beli, surat waris, surat keterangan tanah, serta dokumen pendukung lainnya bertujuan memastikan bahwa hubungan hukum antara subjek dan objek tanah memiliki dasar yang sah. Dengan demikian, PTSL berfungsi sebagai mekanisme penyaringan awal (*preventive control*) untuk menghambat penggunaan dokumen palsu dalam proses pendaftaran tanah.²⁷

Apabila dikaji berdasarkan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas

²⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Pasal 4.

²⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 45–47.

²⁶ Ahmad Sofian, "Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan: Pendekatan Penal dan Non Penal," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5, No. 3, 2016, hlm. 389–404.

²⁷ I Made Suwitra, "Problematika Pendaftaran Tanah dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20, No. 1, 2013, hlm. 55–72.



pelaksanaan PTSL dipengaruhi oleh tiga unsur utama, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).²⁸ Dari aspek substansi hukum, regulasi PTSL telah memberikan dasar hukum yang jelas, namun masih menghadapi persoalan berupa belum sepenuhnya terintegrasinya sistem informasi pertanahan dan masih adanya dokumen lama yang sulit diverifikasi. Dari aspek struktur hukum, keberhasilan PTSL sangat bergantung pada profesionalisme Kantor Pertanahan, pemerintah desa, dan PPAT dalam melakukan verifikasi dokumen. Sedangkan dari aspek budaya hukum, rendahnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya legalitas dokumen tanah masih menjadi hambatan dalam mencegah pemalsuan.²⁹

Teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto juga menjelaskan bahwa keberhasilan suatu hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan. Teori tersebut menunjukkan bahwa implementasi PTSL tidak hanya persoalan teknis administrasi, tetapi juga berkaitan dengan kualitas aparatur, ketersediaan teknologi, kesadaran hukum masyarakat, serta budaya kepatuhan terhadap prosedur pertanahan.

Dalam konteks Kabupaten Deli Serdang, peningkatan nilai ekonomi tanah akibat perkembangan kawasan industri, pembangunan infrastruktur, dan pertumbuhan permukiman menyebabkan meningkatnya potensi konflik pertanahan. Kondisi tersebut membuka peluang terjadinya pemalsuan surat tanah, manipulasi riwayat kepemilikan, penggunaan identitas palsu, maupun klaim kepemilikan berdasarkan dokumen yang tidak sah. Oleh karena itu, keberadaan PTSL menjadi penting sebagai instrumen administratif yang mampu mempersempit ruang terjadinya praktik tersebut melalui penyediaan data pertanahan yang lengkap dan terpercaya.³⁰

Namun demikian, implementasi PTSL masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain keterbatasan sumber daya manusia, belum optimalnya digitalisasi arsip pertanahan, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta rendahnya kesadaran masyarakat untuk memastikan legalitas tanah sebelum melakukan transaksi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL memerlukan penguatan kebijakan secara integral melalui kombinasi pendekatan hukum pidana dan kebijakan administratif.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa Program PTSL di Kabupaten Deli Serdang memiliki fungsi strategis sebagai instrumen pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan. PTSL bukan hanya kegiatan administratif untuk

²⁸ Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development," *Law and Society Review*, Vol. 4, No. 1, 1969, hlm. 29–44.

²⁹ Arie S. Hutagalung, "Penerapan Lembaga *Rechtsverwerking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 29, No. 4, 1999, hlm. 328–341

³⁰ Elza Syarif, "Permasalahan Tanah dalam Perspektif Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak Masyarakat," *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 6, No. 2, 2017, hlm. 219–236.



menerbitkan sertifikat, tetapi merupakan bentuk kebijakan hukum preventif yang bertujuan menciptakan sistem pertanahan yang transparan, akuntabel, dan memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat. Oleh karena itu, optimalisasi PTSL harus diarahkan pada penguatan integrasi data digital, peningkatan kualitas aparatur, pengawasan administratif, serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Faktor-Faktor yang Menjadi Kendala dalam Pencegahan Tindak Pidana Pemalsuan Dokumen Pertanahan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Deli Serdang

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada dasarnya merupakan bentuk kebijakan negara dalam menciptakan sistem administrasi pertanahan yang memberikan kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat, serta pencegahan terhadap berbagai bentuk penyimpangan pertanahan. Namun demikian, keberhasilan PTSL sebagai instrumen pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, melainkan juga dipengaruhi oleh efektivitas pelaksanaan hukum dalam masyarakat.

Dalam perspektif teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk menjaga ketertiban masyarakat (*social control*), tetapi juga sebagai sarana pembaruan masyarakat (*law as a tool of social engineering*).³¹ Pandangan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan regulasi PTSL harus dipahami sebagai instrumen perubahan sosial yang bertujuan membangun budaya administrasi pertanahan yang tertib, transparan, dan berbasis kepastian hukum. Oleh karena itu, apabila implementasi PTSL masih menghadapi berbagai hambatan, maka persoalan tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis administratif, tetapi juga menunjukkan belum optimalnya fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial dalam bidang pertanahan.

Dalam perspektif kebijakan kriminal (*criminal policy*), pencegahan pemalsuan dokumen pertanahan tidak dapat hanya dilakukan melalui pendekatan represif berupa pemberian sanksi pidana terhadap pelaku. Marc Ancel menjelaskan bahwa kebijakan kriminal modern harus mengintegrasikan kebijakan penal dan kebijakan nonpenal sebagai satu kesatuan strategi perlindungan masyarakat (*social defence*).³² Oleh karena itu, PTSL dapat ditempatkan sebagai bagian dari kebijakan nonpenal karena berfungsi menghilangkan faktor-faktor yang memungkinkan terjadinya kejahatan, terutama melalui

³¹ Mochtar Kusumaatmadja, "Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 17, No. 3, 1987, hlm. 225–236.

³² Marc Ancel, "Social Defence: A Modern Approach to Criminal Problems," *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 6, No. 1, 1965, hlm. 1–15.



pembenahan administrasi pertanahan, peningkatan akurasi data, dan penguatan sistem verifikasi dokumen.

Namun dalam praktiknya, pelaksanaan PTSL di Kabupaten Deli Serdang masih menghadapi berbagai kendala yang bersifat struktural maupun kultural. Kendala pertama berkaitan dengan aspek regulasi. Meskipun telah terdapat berbagai aturan mengenai pendaftaran tanah, masih terdapat ruang kelemahan dalam sistem hukum pertanahan, terutama berkaitan dengan validitas dokumen lama, integrasi data antarinstansi, serta mekanisme pemeriksaan terhadap alas hak yang berasal dari surat-surat tradisional masyarakat.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mampu mewujudkan tiga nilai dasar, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*).³³ Dalam konteks administrasi pertanahan, ketidakakuratan data dan lemahnya sistem verifikasi dokumen dapat mengganggu ketiga nilai tersebut. Ketidakjelasan status hukum tanah menyebabkan hilangnya kepastian hukum, sementara penggunaan dokumen palsu menyebabkan ketidakadilan bagi pemilik tanah yang sah dan mengurangi manfaat hukum sebagai instrumen perlindungan masyarakat.

Kendala berikutnya berkaitan dengan aspek kelembagaan. Pelaksanaan PTSL melibatkan banyak aktor, yaitu Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, pemerintah desa, PPAT, dan aparat penegak hukum. Banyaknya institusi yang terlibat menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL membutuhkan koordinasi dan integrasi kelembagaan yang kuat. Dalam perspektif doktrin *good governance*, penyelenggaraan pelayanan publik harus didasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, serta integritas aparatur.³⁴

Dalam praktiknya, kelemahan koordinasi antarinstansi masih menjadi salah satu faktor yang menyebabkan proses verifikasi dokumen belum berjalan secara optimal. Data pertanahan yang belum sepenuhnya terintegrasi dengan data kependudukan, perpajakan, maupun administrasi desa menyebabkan proses pemeriksaan dokumen masih membutuhkan waktu yang panjang dan membuka kemungkinan terjadinya manipulasi data.

Selain itu, faktor sumber daya manusia juga menjadi kendala penting. Aparatur desa sebagai pihak yang sering kali menerbitkan dokumen awal penguasaan tanah memiliki posisi strategis dalam mencegah pemalsuan dokumen. Namun, apabila pemahaman aparatur terhadap administrasi pertanahan masih terbatas, maka dokumen yang tidak valid dapat menjadi dasar dalam proses pendaftaran tanah. Kondisi tersebut menunjukkan

³³ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, "Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 21, No. 2, 2014, hlm. 201–218.

³⁴ Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara dan Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 24, No. 1, 2017, hlm. 1–18



bahwa keberhasilan PTSL sangat bergantung pada kualitas manusia yang menjalankan sistem hukum tersebut.

Dari aspek teknologi, digitalisasi administrasi pertanahan merupakan salah satu strategi penting dalam mencegah pemalsuan dokumen. Dalam perspektif doktrin *preventive justice*, negara tidak hanya berkewajiban memberikan hukuman setelah kejahatan terjadi, tetapi juga wajib menciptakan sistem yang mampu mencegah terjadinya kejahatan sejak awal.³⁵ Oleh karena itu, pembangunan sistem informasi pertanahan yang terintegrasi, penggunaan tanda tangan elektronik, serta penerapan sistem pelacakan perubahan data (*digital audit trail*) merupakan bagian dari strategi pencegahan kejahatan administrasi pertanahan.

Akan tetapi, implementasi digitalisasi pertanahan masih menghadapi berbagai kendala, seperti belum seluruh dokumen lama terdigitalisasi, keterbatasan infrastruktur teknologi, serta belum optimalnya keamanan sistem informasi. Kondisi tersebut menyebabkan sebagian proses verifikasi masih bergantung pada dokumen fisik yang memiliki tingkat kerentanan lebih tinggi terhadap kerusakan maupun manipulasi.

Selain faktor kelembagaan dan teknologi, aspek budaya hukum masyarakat juga menjadi hambatan yang signifikan. Dalam perspektif teori kesadaran hukum, keberhasilan suatu sistem hukum sangat dipengaruhi oleh tingkat pemahaman masyarakat terhadap fungsi dan tujuan hukum. Masyarakat yang belum memahami pentingnya legalitas dokumen tanah cenderung melakukan transaksi berdasarkan kepercayaan, menggunakan surat bawah tangan, atau menyerahkan proses pengurusan tanah kepada pihak ketiga tanpa melakukan verifikasi yang memadai.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa pemalsuan dokumen pertanahan tidak hanya disebabkan oleh adanya niat jahat pelaku, tetapi juga dipengaruhi oleh adanya peluang yang muncul akibat lemahnya sistem administrasi dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat. Teori *crime opportunity* menjelaskan bahwa suatu kejahatan dapat terjadi apabila terdapat kesempatan yang memungkinkan pelaku melakukan tindakan melawan hukum.³⁶ Oleh karena itu, strategi pencegahan harus diarahkan pada pengurangan peluang tersebut melalui sistem administrasi yang transparan dan dapat diverifikasi.

Berdasarkan berbagai kendala tersebut, penelitian ini berpendapat bahwa pencegahan tindak pidana pemalsuan dokumen pertanahan melalui PTSL memerlukan rekonstruksi kebijakan hukum pidana yang bersifat integral. Rekonstruksi tersebut tidak

³⁵ Andrew Ashworth, "Preventive Justice: The Limits of Criminal Law," *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 30, No. 1, 2010, hlm. 1–22.

³⁶ Marcus Felson dan Lawrence E. Cohen, "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach," *American Sociological Review*, Vol. 44, No. 4, 1979, hlm. 588–608.



hanya berorientasi pada penguatan sanksi pidana, tetapi juga melalui pembangunan sistem administrasi pertanahan yang mampu mencegah kejahatan sejak tahap awal.

Model kebijakan yang diperlukan adalah penggabungan antara pendekatan penal dan nonpenal melalui harmonisasi regulasi, integrasi database pertanahan dengan sistem administrasi lainnya, peningkatan kompetensi aparatur, penguatan pengawasan, serta peningkatan literasi hukum masyarakat. Dengan demikian, PTSL tidak hanya menjadi program legalisasi aset, tetapi juga menjadi instrumen kebijakan kriminal dalam menciptakan sistem pertanahan yang aman, transparan, dan berkeadilan.

4. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kebijakan hukum pidana dalam pencegahan pemalsuan dokumen pertanahan melalui PTSL telah mengarah pada pendekatan integral yang menggabungkan sarana penal dan nonpenal. Pendekatan penal dilakukan melalui penegakan hukum terhadap pelaku pemalsuan dokumen, sedangkan pendekatan nonpenal diwujudkan melalui penguatan administrasi pertanahan melalui PTSL. Program ini berfungsi sebagai instrumen preventif melalui verifikasi data fisik dan yuridis, pemeriksaan riwayat kepemilikan, pengukuran tanah, serta penerbitan sertifikat yang memberikan kepastian hukum. Namun, efektivitasnya masih membutuhkan penguatan regulasi, integrasi sistem informasi pertanahan, dan peningkatan koordinasi antar lembaga.
2. Implementasi Program PTSL di Kabupaten Deli Serdang telah memberikan kontribusi dalam meningkatkan tertib administrasi pertanahan dan mengurangi peluang terjadinya pemalsuan dokumen. Melalui proses pendataan, verifikasi, dan legalisasi hak atas tanah, PTSL mampu mempersempit ruang manipulasi dokumen serta mencegah sengketa pertanahan. Meskipun demikian, pelaksanaannya masih menghadapi kendala berupa keterbatasan sumber daya manusia, belum optimalnya digitalisasi pertanahan, serta belum seragamnya kualitas administrasi pada tingkat desa.
3. Hambatan dalam pencegahan pemalsuan dokumen pertanahan melalui PTSL meliputi faktor regulasi, kelembagaan, teknologi, masyarakat, dan budaya hukum. Kelemahan integrasi data, keterbatasan kapasitas aparatur, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, serta masih berkembangnya praktik transaksi tanah tanpa dokumen yang sah menjadi faktor yang memengaruhi efektivitas pencegahan. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kebijakan hukum pidana yang mengintegrasikan pendekatan penal dan nonpenal melalui harmonisasi regulasi, digitalisasi administrasi pertanahan, penguatan integritas aparatur, serta peningkatan partisipasi masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ancel, M. (1965). *Social defence: A modern approach to criminal problems*. London: Routledge.
- Barda Nawawi Arief. (2017). *Bunga rampai kebijakan hukum pidana: Perkembangan penyusunan konsep KUHP baru*. Jakarta: Kencana.
- Boedi Harsono. (2020). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Ibrahim, J. (2013). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sulistyowati Irianto, & Shidarta. (2017). *Metode penelitian hukum: Konstelasi dan refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tanya, B. L., Simanjuntak, Y. N., & Hage, M. Y. (2014). *Teori hukum: Strategi tertib manusia lintas ruang dan generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing.

B. Artikel Ilmiah/ Jurnal

- Ahmad Sofian. (2016). Kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan: Pendekatan penal dan non penal. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 5(3), 389–404.
- Ancel, M. (1980). Social defence: A modern approach to criminal policy. *International Journal of Law and Psychiatry*, 3(1), 25–38.
- Arie S. Hutagalung. (1999). Penerapan lembaga *rechtsverwerking* untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 29(4), 328–341.
- Ashworth, A. (2010). Preventive justice: The limits of criminal law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 30(1), 1–22.
- Barda Nawawi Arief. (2007). Kebijakan kriminal dalam penanggulangan kejahatan. *Jurnal*



Hukum Pro Justitia, 25(1), 12–20.

Dian Aries Mujiburohman. (2018). Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1).

Edwards III, G. C. (1980). The policy implementation process. *Political Science Quarterly*, 1(1), 1–16.

Elza Syarief. (2017). Permasalahan tanah dalam perspektif kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat. *Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 6(2), 219–236.

Felson, M., & Cohen, L. E. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588–608.

Friedman, L. M. (1969). Legal culture and social development. *Law and Society Review*, 4(1), 29–44.

Handayani, I. G. A. K. R., & Karjoko, L. (2020). Implementation of land registration policy in Indonesia: Legal certainty and justice perspective. *International Journal of Law and Management*, 62(1), 45–58.

I Made Suwitra. (2013). Problematika pendaftaran tanah dan perlindungan hukum hak atas tanah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20(1), 55–72.

Kusumaatmadja, M. (1987). Konsep-konsep hukum dalam pembangunan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 17(3), 225–236.

M. Yamin, & Abdul Rahim Lubis. (2013). Beberapa masalah aktual hukum agraria dan penyelesaian sengketa pertanahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20(1), 1–18.

Marc Ancel. (1965). Social defence: A modern approach to criminal problems. *International Journal of Comparative Sociology*, 6(1), 1–15.

Maria S. W. Sumardjono. (2009). Kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah dalam perspektif hukum agraria. *Jurnal Mimbar Hukum*, 21(2), 201–215.

Maria S. W. Sumardjono. (2011). Kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(2), 165–176.

Mochtar Kusumaatmadja. (1987). Konsep-konsep hukum dalam pembangunan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 17(3), 225–236.

Nurhasan Ismail. (2009). Arah politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan



tanah masyarakat. *Jurnal Mimbar Hukum*, 21(1), 1–18.

Ridwan HR. (2017). Hukum administrasi negara dan good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 24(1), 1–18.

Soerjono Soekanto. (1983). Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 13(1), 20–30.

Urip Santoso. (2018). Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah sebagai upaya pencegahan sengketa pertanahan. *Perspektif Hukum*, 18(2), 145–160.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

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