Publika: Jurnal Ilmiah Administrasi dan Kebijakan Publik
ISSN: 2776-4087 - Vol. 12, No. 01 (2026), 104-109

Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

DOI: 10.32509/publika.v12i1.7809

Mufita Resti Rahmasari

Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)
Jl. Hang Lekir I No.8, RT.1/RW.3, Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10270, Indonesia
*Email Korespondensi: mufitarr@gmail.com

Abstract – *This study examines the implementation of the Complete Systematic Land Registration (PTSL) policy by the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN). The PTSL program aims to enhance legal certainty regarding land ownership and reduce disputes. However, its implementation faces various obstacles, such as limited human resources and budget constraints, as well as low public participation. Employing a qualitative descriptive method and the Van Meter and Van Horn policy implementation theory, this study identifies the challenges involved and the efforts made to improve the policy's effectiveness. The findings indicate that while there have been improvements in PTSL implementation, further enhancements are needed in coordination, the quality of land certification, and support from various stakeholders to achieve optimal results. The study reveals that the effectiveness of PTSL implementation is influenced by the policy itself, available resources, inter-agency communication, the characteristics of the implementing organization, socio-economic and political conditions, and the attitudes of the implementers. Based on the analysis, improvements are required in inter-agency coordination, human resource optimization, and public education and outreach efforts.*
Keywords: *Policy Implementation; Land Registration; Agrarian Policy; Van Meter and Van Horn Theory; Land Certification; Ministry of ATR/BPN*

Abstrak - Penelitian ini membahas implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Program PTSL bertujuan untuk meningkatkan kepastian hukum atas tanah dan mengurangi sengketa. Namun, dalam pelaksanaannya, program ini menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, serta rendahnya partisipasi masyarakat. Dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif dan pendekatan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, penelitian ini mengidentifikasi tantangan serta upaya yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat perbaikan dalam implementasi PTSL, masih diperlukan peningkatan dalam koordinasi, kualitas sertifikasi tanah, dan dukungan dari berbagai pihak untuk mencapai hasil yang optimalfaktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas implementasi PTSL dipengaruhi oleh faktor kebijakan itu sendiri, sumber daya yang tersedia, komunikasi antar instansi, karakteristik organisasi pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta sikap pelaksana kebijakan. Berdasarkan hasil analisis, diperlukan peningkatan dalam aspek koordinasi antarinstansi, optimalisasi sumber daya manusia, serta peningkatan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat.
Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; Pendaftaran Tanah; Kebijakan Agraria Teori Van Meter dan Van Horn; Sertifikasi Tanah; Kementerian ATR/BPN

Submitted: March 2026, **Accepted**: May 2026, **Published**: June 2026

Licensed Under A Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

ISSN: 2776-4087 - Vol. 12, No. 01 (2026), 104-109

Pendahuluan

Pendaftaran tanah merupakan aspek fundamental dalam administrasi pertanahan yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Tanah sebagai salah satu aset penting bagi masyarakat memiliki peran strategis dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk sektor ekonomi, sosial, dan lingkungan. Kepemilikan tanah yang tidak jelas sering kali menjadi sumber konflik yang berkepanjangan, baik antara individu maupun antara masyarakat dengan pihak swasta atau pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia melalui ATR/BPN menetapkan kebijakan PTSL sebagai upaya strategis untuk mengatasi permasalahan ini.

Kebijakan PTSL disusun berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018. Program ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah dengan mempercepat proses pendaftaran tanah secara menyeluruh. Namun, dalam implementasinya, berbagai tantangan muncul, seperti keterbatasan tenaga kerja, rendahnya pemahaman masyarakat, serta kendala teknis dan administratif yang sering kali memperlambat proses sertifikasi tanah. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan PTSL, mengidentifikasi hambatan yang dihadapi, serta memberikan rekomendasi agar kebijakan ini dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Implementasi Kebijakan Publik Menurut Teori Van Meter dan Van Horn, Model ini mengasumsikan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses interaksi antara berbagai variabel yang dapat memengaruhi pencapaian hasil kebijakan. Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa keberhasilan implementasi sangat tergantung pada faktor-faktor berikut:

1. **Standar dan Sasaran Kebijakan**
   Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan spesifik agar dapat diukur serta dievaluasi keberhasilannya.
2. **Sumber Daya**
   Sumber daya meliputi dana, tenaga kerja, waktu, dan sarana yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan.
3. **Komunikasi Antar Organisasi**
   Kejelasan komunikasi antara organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan sangat penting untuk memastikan koordinasi yang efektif.
4. **Karakteristik Agen Pelaksana**
   Karakteristik agen pelaksana seperti struktur organisasi, wewenang, dan budaya organisasi akan memengaruhi efektivitas implementasi.
5. **Disposisi atau Sikap Pelaksana**
   Kesediaan dan komitmen para pelaksana dalam menjalankan kebijakan sangat menentukan keberhasilan implementasi.
6. **Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik**
   Faktor eksternal seperti kondisi ekonomi, opini publik, dan dukungan politik akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Model ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada keputusan pemerintah tetapi juga pada berbagai faktor yang saling berinteraksi.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

PTSL merupakan program strategis yang bertujuan untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di Indonesia secara sistematis. Program ini melibatkan berbagai tahapan,

mulai dari sosialisasi, pengumpulan data, verifikasi, hingga penerbitan sertifikat tanah. Dengan adanya PTSL, diharapkan kepemilikan tanah dapat lebih jelas dan legalitasnya lebih terjamin, sehingga mengurangi potensi konflik pertanahan di masyarakat.

PTSL berbeda dari metode pendaftaran tanah sebelumnya yang bersifat sporadis. Program ini dilakukan secara sistematis di seluruh wilayah administratif tertentu dalam satu waktu, dengan pendekatan yang mencakup:

1. **Pengumpulan Data Fisik dan Yuridis:** Meliputi pengukuran tanah dan pemeriksaan kepemilikan untuk memastikan legalitas lahan.
2. **Penyuluhan dan Sosialisasi:** Pemerintah memberikan informasi kepada masyarakat mengenai pentingnya sertifikasi tanah dan proses yang harus diikuti.
3. **Pemetaan dan Validasi Data:** Menggunakan teknologi pemetaan digital untuk memastikan keakuratan batas-batas tanah.
4. **Penerbitan Sertifikat Tanah:** Setelah semua persyaratan terpenuhi, sertifikat tanah diterbitkan sebagai bukti hak kepemilikan yang sah.

Keunggulan PTSL dibandingkan metode konvensional meliputi:

1. **Proses yang lebih cepat dan efisien**, karena dilakukan secara massal.
2. **Biaya yang lebih rendah**, sebagian biaya ditanggung oleh pemerintah.
3. **Mengurangi sengketa tanah**, dengan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah.
4. **Mendukung kebijakan One Map Policy**, untuk menyelaraskan data pertanahan dengan sektor lainnya.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan PTSL serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilannya.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan di Kementerian ATR/BPN dan beberapa kantor pertanahan daerah dalam kurun waktu beberapa bulan untuk memperoleh data yang akurat.

Desain dan Subjek Penelitian

Desain penelitian ini adalah studi kasus dengan fokus pada kebijakan PTSL. Subjek penelitian melibatkan pejabat ATR/BPN, pegawai pelaksana, serta masyarakat penerima manfaat.

Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Data diperoleh dari:

1. Data primer: Wawancara mendalam dengan pegawai ATR/BPN dan masyarakat terkait.
2. Data sekunder: Dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan, dan laporan resmi.

Teknik pengumpulan data meliputi:

1. Wawancara mendalam dengan pelaksana dan penerima manfaat PTSL.
2. Observasi lapangan untuk memahami langsung proses implementasi.
3. Studi dokumentasi guna meninjau regulasi dan laporan terkait.

Teknik Analisis Data

Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan langkah-langkah:

1. Reduksi data untuk menyaring informasi yang relevan.

ISSN: 2776-4087 - Vol. 12, No. 01 (2026), 104-109

2. Penyajian data dalam bentuk narasi dan tabel.
3. Penarikan kesimpulan dengan mengidentifikasi pola dan implikasi implementasi PTSL.

Hasil dan Pembahasan

Implementasi Kebijakan PTSL

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan PTSL telah dilaksanakan di berbagai daerah dengan hasil yang beragam. Beberapa daerah menunjukkan keberhasilan dalam pelaksanaan program ini, sementara daerah lain mengalami hambatan akibat kurangnya tenaga kerja, anggaran yang terbatas, serta resistensi masyarakat terhadap program ini. Berdasarkan analisis menggunakan teori Van Meter dan Van Horn, implementasi PTSL masih menghadapi berbagai kendala yang menghambat efektivitasnya.

Analisis Implementasi PTSL Menggunakan Teori Van Meter dan Van Horn

Berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn, implementasi PTSL dapat dianalisis melalui enam variabel utama berikut:

1. **Standar dan Tujuan Kebijakan**
   Standar keberhasilan program PTSL telah ditentukan melalui regulasi yang ada, dengan target pencapaian sertifikasi tanah dalam jumlah yang telah ditetapkan setiap tahunnya. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa realisasi target ini belum sepenuhnya tercapai. Beberapa daerah mengalami kendala dalam pencapaian target akibat keterbatasan teknis dalam pelaksanaan program, seperti kurangnya alat ukur digital dan kendala dalam proses verifikasi dokumen tanah.
2. **Sumber Daya**
   Implementasi kebijakan PTSL sangat bergantung pada sumber daya manusia, finansial, dan infrastruktur. Berdasarkan wawancara dengan pegawai ATR/BPN, keterbatasan jumlah tenaga kerja menyebabkan keterlambatan dalam proses pengukuran dan penerbitan sertifikat. Selain itu, anggaran yang tersedia sering kali tidak mencukupi untuk mendukung operasional di lapangan, termasuk biaya pengumpulan data dan penyuluhan kepada masyarakat. Kurangnya alat ukur modern juga memperlambat pelaksanaan di lapangan.
3. **Komunikasi Antar Organisasi**
   Keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh komunikasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam beberapa kasus, kurangnya koordinasi antarinstansi menyebabkan ketidaksinkronan dalam pelaksanaan program. Misalnya, keterlambatan dalam penyampaian data dari tingkat desa ke ATR/BPN menghambat verifikasi kepemilikan tanah. Selain itu, sosialisasi kepada masyarakat sering kali tidak dilakukan secara menyeluruh, sehingga masih banyak masyarakat yang tidak memahami prosedur PTSL dan enggan berpartisipasi.
4. **Karakteristik Organisasi Pelaksana**
   ATR/BPN sebagai organisasi pelaksana memiliki struktur birokrasi yang kompleks, yang dalam beberapa kasus menghambat efektivitas implementasi program. Beberapa kantor pertanahan di daerah masih kekurangan tenaga kerja dan fasilitas pendukung, yang menyebabkan antrean panjang dalam proses sertifikasi tanah. Selain itu, kendala dalam regulasi administrasi yang ketat juga menjadi hambatan dalam percepatan program ini.

5. **Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik**
   Faktor sosial dan ekonomi masyarakat juga berperan dalam keberhasilan implementasi PTSL. Dalam beberapa daerah, masyarakat enggan mendaftarkan tanahnya karena kurangnya pemahaman tentang manfaat sertifikasi tanah. Selain itu, faktor ekonomi menjadi penghambat utama karena masih adanya biaya-biaya tambahan yang harus dikeluarkan masyarakat dalam proses pengurusan sertifikat, seperti biaya pengukuran ulang tanah dan pajak. Dari sisi politik, perubahan kepemimpinan di tingkat daerah sering kali berdampak pada kebijakan implementasi PTSL. Beberapa kepala daerah menunjukkan dukungan yang kuat terhadap program ini, sementara di daerah lain, program ini kurang mendapatkan perhatian yang memadai, sehingga implementasinya berjalan lambat.
6. **Sikap dan Respons Pelaksana**
   Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh sikap dan komitmen para pelaksana kebijakan di tingkat lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa petugas ATR/BPN yang memiliki pemahaman mendalam mengenai program ini cenderung lebih efektif dalam melaksanakan tugas mereka. Namun, masih ada sebagian petugas yang kurang memiliki pemahaman teknis mengenai kebijakan, yang menyebabkan inkonsistensi dalam pelaksanaan program. Faktor motivasi juga menjadi kendala, karena beban kerja yang tinggi dan kurangnya insentif bagi petugas lapangan membuat mereka kurang optimal dalam bekerja.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa faktor utama yang mempengaruhi implementasi kebijakan PTSL:

1. Tingkat Kesadaran Masyarakat: Kesadaran masyarakat mengenai pentingnya sertifikasi tanah masih rendah di beberapa daerah, sehingga partisipasi mereka dalam program ini juga rendah.
2. Kapasitas Sumber Daya Manusia: Jumlah tenaga kerja ATR/BPN yang terbatas menjadi salah satu kendala utama yang menyebabkan lambatnya implementasi program ini.
3. Pendanaan dan Infrastruktur: Dukungan anggaran yang belum optimal serta keterbatasan alat dan teknologi menjadi faktor penghambat dalam implementasi PTSL.
4. Koordinasi Antar Lembaga: Kurangnya sinergi antara ATR/BPN dengan pemerintah daerah dan perangkat desa menyebabkan hambatan administratif dan teknis dalam pelaksanaan program.

Upaya yang Dilakukan untuk Mengatasi Hambatan

Untuk meningkatkan efektivitas implementasi PTSL, beberapa langkah strategis telah dilakukan, antara lain:

1. Peningkatan Kapasitas SDM: Pemerintah mulai melakukan rekrutmen tenaga tambahan serta memberikan pelatihan teknis kepada petugas lapangan agar mereka dapat bekerja lebih optimal.
2. Sosialisasi yang Lebih Intensif: Kampanye informasi melalui media sosial, seminar, dan penyuluhan di tingkat desa dilakukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya sertifikasi tanah.

3. Optimalisasi Anggaran: Pemerintah telah mengalokasikan tambahan anggaran untuk mempercepat program ini, terutama dalam hal penyediaan alat ukur tanah digital dan fasilitas pendukung lainnya.
4. Penguatan Koordinasi Antarinstansi: Upaya peningkatan koordinasi antara ATR/BPN, pemerintah daerah, serta masyarakat terus dilakukan agar pelaksanaan program lebih efektif dan efisien.

Dengan menerapkan langkah-langkah ini, diharapkan implementasi PTSL dapat berjalan lebih efektif dan memberikan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat.

Simpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun PTSL telah berhasil meningkatkan jumlah tanah yang terdaftar, masih terdapat tantangan yang perlu diatasi agar implementasinya lebih optimal.

Rekomendasi untuk meningkatkan implementasi PTSL meliputi:

1. Penguatan Kapasitas SDM melalui pelatihan dan penambahan tenaga kerja di ATR/BPN.
2. Optimalisasi Anggaran dengan meningkatkan alokasi dana untuk operasional dan subsidi sertifikasi.
3. Peningkatan Partisipasi Masyarakat melalui sosialisasi yang lebih luas dan intensif.
4. Pemanfaatan Teknologi Digital untuk mempercepat proses pengukuran dan pencatatan tanah.

Dengan perbaikan di berbagai aspek tersebut, diharapkan PTSL dapat mencapai tujuan utamanya dalam menciptakan kepastian hukum tanah di Indonesia.

Daftar Pustaka

Anderson, J. (1984). *Public Policy Making*. New York: Praeger.

Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New York: Routledge.

Edward III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. HarperCollins College Division.

Nugroho, R. (2018). *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Perkembangan di Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.

Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.