

IMPLEMENTASI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL): ANALISIS KESESUAIAN PROGRAM, ORGANISASI, DAN MASYARAKAT DI KOTA SAMARINDA

Rezidan Tries Irwahyudi¹, Ayu Dewi Mayasari²

^{1,2} Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman
rezidantries@gmail.com¹, ayudewimayasari@fisip.unmul.ac.id²

Abstract: *The Comprehensive Systematic Land Registration Program (PTSL) is a government policy aimed at providing legal certainty regarding land ownership through systematic and comprehensive land registration activities. This study aims to analyze the implementation of the PTSL Program at the National Land Agency (BPN) in Samarinda City based on David C. Korten's theory of policy implementation, which emphasizes alignment between the program, the implementing organization, and the beneficiary community. This study employs a qualitative descriptive method with data collection techniques including observation, interviews, documentation, and literature review. The results indicate that the implementation of the PTSL Program in Samarinda City has proceeded fairly well and has yielded benefits such as legal certainty regarding land ownership, an increased sense of security, and support for the appreciation of land's economic value. From a program perspective, the implementation of PTSL has aligned with the program's primary objectives. From the perspective of the implementing organization, the Samarinda City BPN has carried out its duties and functions well, although it still faces limitations in human resources and technical constraints. From the community's perspective, the program has received a positive response and a fairly high level of participation. However, there are still obstacles, such as the community's limited understanding of program procedures, incomplete administrative documents, and issues related to land measurement and boundaries.*

Keywords: Policy Implementation, PTSL, BPN, Land Legal Certainty

Abstrak: Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah melalui kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dan menyeluruh. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Program PTSL di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Samarinda berdasarkan teori implementasi kebijakan David C. Korten yang menekankan kesesuaian antara program, organisasi pelaksana, dan masyarakat penerima manfaat. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara, dokumentasi, dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program PTSL di Kota Samarinda telah berjalan cukup baik dan memberikan manfaat berupa kepastian hukum kepemilikan tanah, meningkatkan rasa aman, serta mendukung peningkatan nilai ekonomi tanah. Dari aspek program, pelaksanaan PTSL telah sesuai dengan tujuan utama program. Dari aspek organisasi pelaksana, BPN Kota Samarinda telah menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik meskipun masih menghadapi keterbatasan sumber daya manusia dan kendala teknis. Dari aspek masyarakat, program memperoleh respons positif dan partisipasi yang cukup baik. Namun, masih terdapat hambatan berupa rendahnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur program, ketidaklengkapan dokumen administrasi, serta permasalahan pengukuran dan batas bidang tanah.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, PTSL, BPN, Kepastian Hukum Tanah.

A. Pendahuluan

Kepemilikan tanah yang memiliki status hukum yang jelas dapat memberikan kepastian hukum, perlindungan hak, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, hingga saat ini masih banyak bidang tanah di Indonesia yang belum terdaftar dan belum memiliki sertifikat, sehingga berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan, seperti sengketa, tumpang tindih kepemilikan, dan ketidakpastian hukum (Marjulis et al., 2019). Kondisi tersebut mendorong pemerintah untuk melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai upaya percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi seluruh objek pendaftaran tanah dalam satu wilayah desa atau kelurahan. Program ini bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas hak kepemilikan tanah melalui kegiatan pengumpulan data fisik dan yuridis, pengukuran bidang tanah, serta penerbitan sertifikat hak atas tanah. (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap)

Selain itu, PTSL juga menjadi bagian penting dalam pelaksanaan reforma agraria dan upaya mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Indonesia (Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria; Kementerian ATR/BPN, 2018). Pelaksanaan Program PTSL di Kota Samarinda menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Setelah mengalami penurunan pada masa pandemi COVID-19, capaian penerbitan sertifikat tanah kembali meningkat, yaitu sebanyak 3.800 sertifikat pada tahun 2021, meningkat menjadi 11.100 sertifikat pada tahun 2022, dan mencapai 21.480 sertifikat pada tahun 2023 (BPN Kota Samarinda, 2023). Peningkatan tersebut menunjukkan adanya komitmen Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Samarinda dalam mempercepat legalisasi aset masyarakat dan meningkatkan pelayanan pertanahan. Meskipun demikian, implementasi Program PTSL di Kota Samarinda masih menghadapi berbagai permasalahan. Di lapangan masih ditemukan adanya tumpang tindih data dan status lahan, ketidaklengkapan dokumen administrasi, belum terpasangnya patok batas tanah oleh masyarakat, serta rendahnya pemahaman sebagian masyarakat mengenai alur dan persyaratan program. Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia dan kompleksitas kondisi sosial masyarakat juga menjadi tantangan dalam pelaksanaan program (BPN Kota Samarinda, 2026).

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Samarinda telah menunjukkan kemajuan yang cukup berarti (jurnalborneo.com, 2025). Sebagai gambaran awal, keberhasilan ini merupakan indikator penting dari efektivitas kerja keras Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam mempercepat proses pendaftaran dan sertifikasi tanah di tengah sosial ekonomi yang rumit dan tata ruang di daerah tersebut. Selain itu, respons positif dari masyarakat dan koordinasi yang baik antar lembaga menjadi unsur pendukung utama keberhasilan pelaksanaan program ini.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan antara tujuan kebijakan yang telah dirumuskan dengan realitas implementasi di lapangan. Dalam kajian administrasi publik, keberhasilan implementasi suatu program tidak hanya ditentukan oleh kualitas kebijakan, tetapi juga dipengaruhi oleh kemampuan organisasi pelaksana dan partisipasi masyarakat sebagai penerima manfaat. (Annas & Rusnaedy, 2020) Korten menjelaskan bahwa implementasi program akan berjalan efektif apabila terdapat kesesuaian antara program, organisasi pelaksana, dan kelompok sasaran. Program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, didukung oleh organisasi yang memiliki kapasitas memadai, serta memperoleh partisipasi aktif dari masyarakat akan menghasilkan implementasi yang lebih optimal. Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan bahwa

pelaksanaan Program PTSL secara umum telah memberikan manfaat berupa kepastian hukum kepemilikan tanah, namun masih menghadapi berbagai kendala, seperti kurang optimalnya sosialisasi, keterbatasan sumber daya manusia, serta rendahnya pemahaman masyarakat mengenai prosedur program.

Oleh karena itu, diperlukan penelitian yang lebih mendalam mengenai implementasi Program PTSL di Kota Samarinda dengan menggunakan perspektif teori implementasi David C. Korten untuk mengetahui tingkat kesesuaian antara program, organisasi pelaksana, dan masyarakat penerima manfaat. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Samarinda berdasarkan teori implementasi David C. Korten serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaannya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi bagi BPN Kota Samarinda dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan Program PTSL serta memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian implementasi kebijakan publik di bidang pertanahan.

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, yang bertujuan memperoleh pemahaman secara mendalam mengenai implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Samarinda. Pendekatan ini dipilih karena mampu menggambarkan fenomena implementasi kebijakan secara komprehensif berdasarkan kondisi nyata di lapangan melalui interaksi langsung dengan para pelaksana program dan masyarakat sebagai penerima manfaat. Penelitian dilaksanakan di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Samarinda sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan Program PTSL. Objek penelitian adalah implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Samarinda. Fokus penelitian mengacu pada teori implementasi kebijakan David C. Korten yang menitikberatkan pada tiga dimensi utama, yaitu kesesuaian antara program dengan kebutuhan masyarakat, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, serta kesesuaian antara organisasi pelaksana dengan masyarakat sebagai penerima manfaat. Selain itu, penelitian ini juga mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat yang memengaruhi pelaksanaan Program PTSL. Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan yang dipilih menggunakan teknik purposive sampling, yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa informan memiliki pengetahuan, pengalaman, serta keterlibatan langsung dalam pelaksanaan Program PTSL. Informan penelitian meliputi pejabat dan pelaksana Program PTSL di Badan Pertanahan Nasional Kota Samarinda, perangkat kelurahan yang terlibat dalam proses pelaksanaan program, serta masyarakat yang menjadi penerima manfaat Program PTSL. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen resmi, laporan pelaksanaan Program PTSL, peraturan perundang-undangan, arsip kelembagaan, serta berbagai literatur ilmiah yang relevan dengan implementasi kebijakan dan administrasi pertanahan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dokumentasi, dan studi kepustakaan. Observasi dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai proses pelaksanaan Program PTSL di lapangan. Wawancara mendalam digunakan untuk menggali informasi mengenai pengalaman, persepsi, serta berbagai kendala yang dihadapi selama pelaksanaan program. Dokumentasi dimanfaatkan sebagai data pendukung berupa arsip, laporan kegiatan, foto, serta dokumen administrasi yang berkaitan dengan Program PTSL. Adapun studi kepustakaan dilakukan untuk memperkuat landasan teori dan mendukung analisis terhadap hasil penelitian.

Keabsahan data dalam penelitian ini diuji menggunakan teknik triangulasi, baik triangulasi sumber maupun triangulasi teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai kelompok informan, sedangkan triangulasi teknik dilakukan melalui perbandingan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi. Selain itu, peneliti juga melakukan member checking kepada beberapa informan utama untuk memastikan bahwa hasil interpretasi data telah sesuai dengan informasi yang mereka sampaikan, sehingga dapat meningkatkan tingkat kredibilitas hasil penelitian. Analisis data menggunakan Model Analisis Interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) yang meliputi tiga tahapan, yaitu kondensasi data (data condensation), penyajian data (data display), serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (conclusion drawing and verification). Analisis dilakukan secara berkelanjutan sejak proses pengumpulan data hingga penelitian selesai sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kota Samarinda.

C. Hasil dan Pembahasan

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Samarinda secara umum telah berjalan cukup baik dan memberikan manfaat bagi masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Berdasarkan data BPN Kota Samarinda, capaian penerbitan sertifikat melalui Program PTSL mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2021 jumlah sertifikat yang diterbitkan sebanyak 3.800 sertifikat, meningkat menjadi 11.100 sertifikat pada tahun 2022, dan mencapai 21.480 sertifikat pada tahun 2023. Peningkatan tersebut menunjukkan adanya komitmen pemerintah dalam mempercepat legalisasi aset masyarakat serta meningkatkan tertib administrasi pertanahan. Analisis implementasi Program PTSL dalam penelitian ini menggunakan perspektif teori implementasi program menurut David C. Korten yang menekankan pentingnya kesesuaian antara program, organisasi pelaksana, dan kelompok sasaran. Kesesuaian antara ketiga komponen tersebut menjadi faktor utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu program.

Kesesuaian antara Program dan Penerima Manfaat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program PTSL telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Samarinda. Sebelum adanya program ini, masih banyak masyarakat yang belum memiliki sertifikat tanah sehingga berpotensi menimbulkan sengketa dan ketidakpastian hukum. Melalui Program PTSL, masyarakat memperoleh kemudahan dalam proses pendaftaran tanah dengan biaya yang lebih terjangkau dan prosedur yang lebih sederhana. Keberadaan sertifikat tanah memberikan manfaat berupa kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah, serta meningkatkan rasa aman dalam kepemilikan tanah. Selain itu, sertifikat tanah juga memiliki nilai ekonomi karena dapat dimanfaatkan sebagai agunan untuk memperoleh modal usaha maupun keperluan lainnya. Temuan tersebut menunjukkan bahwa Program PTSL telah mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan memberikan manfaat yang nyata bagi penerima program.

Kesesuaian antara Program dan Organisasi Pelaksana. Berdasarkan wawancara Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPN Kota Samarinda telah melaksanakan Program PTSL sesuai dengan ketentuan yang berlaku, mulai dari tahapan perencanaan, sosialisasi, pengumpulan data fisik dan yuridis, pengukuran tanah, hingga penerbitan sertifikat. Pelaksanaan program juga didukung oleh koordinasi antara BPN, pemerintah daerah, perangkat kelurahan, dan masyarakat. Meskipun demikian, pelaksanaan program masih menghadapi beberapa kendala. Keterbatasan sumber daya manusia menyebabkan beban kerja pelaksana cukup tinggi, terutama ketika target penerbitan sertifikat meningkat setiap tahunnya. Selain itu, kondisi geografis dan permasalahan administrasi pertanahan juga

menjadi tantangan dalam pelaksanaan program. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kapasitas organisasi dan penguatan koordinasi antarinstansi agar pelaksanaan Program PTSL dapat berjalan lebih optimal.

Kesesuaian antara Penerima Manfaat dan Organisasi Pelaksana. Hubungan antara masyarakat sebagai penerima manfaat dengan BPN Kota Samarinda sebagai organisasi pelaksana secara umum telah berjalan cukup baik. Masyarakat menunjukkan antusiasme yang tinggi terhadap pelaksanaan Program PTSL karena program ini memberikan kemudahan dalam memperoleh sertifikat tanah. Partisipasi masyarakat terlihat dari keterlibatan mereka dalam memenuhi persyaratan administrasi, menghadiri kegiatan sosialisasi, serta mengikuti proses pengukuran tanah. Namun demikian, penelitian juga menemukan bahwa masih terdapat sebagian masyarakat yang belum memahami prosedur dan persyaratan Program PTSL. Ketidaklengkapan dokumen administrasi dan belum terpasangnya tanda batas tanah sering kali menyebabkan keterlambatan dalam proses sertifikasi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemahaman masyarakat terhadap pelaksanaan program masih perlu ditingkatkan melalui kegiatan sosialisasi yang lebih intensif dan berkelanjutan.

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program PTSL. Berdasarkan hasil penelitian, implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Samarinda dipengaruhi oleh sejumlah faktor pendukung dan faktor penghambat yang saling berkaitan. Faktor pendukung utama meliputi adanya regulasi yang memberikan kepastian dalam pelaksanaan program, koordinasi yang cukup baik antara Badan Pertanahan Nasional (BPN), pemerintah daerah, dan perangkat kelurahan, serta tingginya antusiasme masyarakat untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah. Kondisi tersebut memberikan kontribusi terhadap percepatan pelaksanaan program sekaligus meningkatkan pencapaian target sertifikasi tanah setiap tahunnya.

Di sisi lain, penelitian ini juga menemukan beberapa faktor penghambat yang masih memengaruhi efektivitas implementasi Program PTSL. Hambatan tersebut antara lain keterbatasan sumber daya manusia pada organisasi pelaksana, ketidaklengkapan dokumen administrasi masyarakat, permasalahan batas dan status kepemilikan bidang tanah, serta rendahnya pemahaman sebagian masyarakat mengenai prosedur pelaksanaan program. Berbagai kendala tersebut menyebabkan proses verifikasi, pengukuran, dan penerbitan sertifikat pada beberapa bidang tanah belum dapat diselesaikan sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Apabila dianalisis menggunakan perspektif implementasi kebijakan David C. Korten, faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi Program PTSL tidak hanya ditentukan oleh kualitas desain program, tetapi juga oleh tingkat kesesuaian antara kapasitas organisasi pelaksana dengan kebutuhan masyarakat sebagai penerima manfaat. Ketika organisasi memiliki keterbatasan sumber daya atau masyarakat belum memahami prosedur program secara memadai, maka kesesuaian antara ketiga komponen implementasi menjadi kurang optimal sehingga berdampak pada efektivitas pelaksanaan program.

Dengan demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program PTSL di Badan Pertanahan Nasional Kota Samarinda secara umum telah berjalan dengan baik, namun masih memerlukan upaya peningkatan kapasitas organisasi, penguatan koordinasi antarinstansi, serta strategi sosialisasi yang lebih adaptif dan berkelanjutan. Upaya tersebut penting untuk memperkuat kesesuaian antara program, organisasi pelaksana, dan masyarakat sehingga tujuan Program PTSL dalam mewujudkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dapat tercapai secara lebih efektif.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Samarinda secara umum telah berjalan dengan baik dan menunjukkan adanya kesesuaian antara program, organisasi pelaksana, dan masyarakat sebagai penerima manfaat sebagaimana dijelaskan dalam teori implementasi kebijakan David C. Korten. Program ini mampu memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, meningkatkan perlindungan hak masyarakat, serta mendukung tertib administrasi pertanahan. Keberhasilan implementasi didukung oleh regulasi yang jelas, koordinasi antarlembaga yang cukup baik, dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program. Namun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa efektivitas implementasi masih dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya manusia, ketidaklengkapan dokumen administrasi, permasalahan batas bidang tanah, serta rendahnya pemahaman sebagian masyarakat terhadap prosedur Program PTSL. Temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas program, tetapi juga oleh kemampuan organisasi pelaksana dalam membangun koordinasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat, sehingga kesesuaian antara ketiga komponen implementasi menjadi faktor utama dalam mewujudkan tujuan Program PTSL secara optimal.

Daftar Pustaka

- Aisyah, A., Susmiyati, H. R., & Al-Hidayah, R. (2020). Implementasi Asas Sederhana Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Menjamin Hak Keperdataan. *Petitum*, 8(2), 131–142.
- Annas, A., & Rusnaedy, Z. (2020). Journal of Government Civil Society. *Journal of Government Civil Society*, 3(2), 117–128.
- Lestari, D. E. (2016). Pelayanan administrasi kependudukan pada kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil di kota bontang. *Administrasi Negara*, 04(01), 2618–2631.
- Marjulis, A. . U. . A., Syahrani, & Paselle, E. (2019). Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pada Wilayah Kelurahan Handil Bakti Kota Samarinda. *EJournal Administrasi Negara*, 7(2), 8879–8891.
- Sugiyono. (2020). *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*.
<https://djphpt.atrbpn.go.id/sekilas-pusat-ditjenphpt>
<https://jurnalborneo.com/realisasi-program-pts-l-di-samarinda-capai-70-persen/>
<https://www.atrbpn.go.id/pts-l>
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap