

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DALAM PENCEGAHAN SENGKETA TANAH DI KOTA BENGKULU

Oleh :

Hajah Pulantari

2263201038

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam pencegahan sengketa tanah di Kota Bengkulu. Program PTSL merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan memberikan kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan lengkap sehingga dapat mewujudkan tertib administrasi pertanahan serta meminimalkan potensi sengketa tanah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Informan penelitian terdiri atas Kepala Subbagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Bengkulu, Ketua Panitia PTSL, Satgas Fisik, Satgas Yuridis, Satgas Ajudikasi, pemerintah kelurahan, dan masyarakat peserta Program PTSL. Analisis penelitian menggunakan teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle yang meliputi dua dimensi, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program PTSL di Kota Bengkulu telah berjalan dengan baik sesuai ketentuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Pada dimensi isi kebijakan, kepentingan para aktor dapat diakomodasi dengan baik, manfaat program dirasakan masyarakat melalui kepastian hukum hak atas tanah, sasaran program tercapai sesuai target yang ditetapkan, pelaksana program menjalankan tugas sesuai pembagian tanggung jawab, serta didukung oleh sumber daya manusia, anggaran, dan sarana prasarana yang memadai. Pada dimensi konteks implementasi, koordinasi antar pelaksana berlangsung dengan baik, strategi pelaksanaan dilakukan melalui penyuluhan, pengumpulan data fisik dan yuridis, pengukuran bidang tanah, serta penetapan batas tanah dengan melibatkan masyarakat. Karakteristik kelembagaan yang jelas serta tingginya partisipasi masyarakat menjadi faktor pendukung keberhasilan implementasi program.

Kata Kunci: Kebijakan, PTSL, Sengketa, Tanah, Kepastian dan Hukum

ABSTRACT

THE IMPLEMENTATION OF THE COMPLETE SYSTEMATIC LAND REGISTRATION (PTSL) PROGRAM POLICY IN PREVENTING LAND DISPUTES IN BENGKULU CITY

By:

**Hajah Pulantari
2263201038**

This study aimed to analyze the implementation of the Complete Systematic Land Registration (PTSL) Program policy in preventing land disputes in Bengkulu City. The PTSL Program is a government policy designed to provide legal certainty over land ownership rights through systematic and comprehensive land registration, thereby promoting orderly land administration and minimizing the potential for land disputes.

This study employed a qualitative method with a descriptive approach. The data were collected through observations, interviews, and documentation. The informants included the Head of the Administrative Subdivision of the Bengkulu City Land Office, the Chair of the PTSL Committee, the Physical Task Force, the Juridical Task Force, the Adjudication Task Force, village government officials, and community members participating in the PTSL Program. The data were analyzed using Merilee S. Grindle's policy implementation theory, which consists of two dimensions: policy content and implementation context.

The findings indicate that the implementation of the PTSL Program in Bengkulu City has been carried out effectively in accordance with Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency No. 6 of 2018. In terms of policy content, the interests of stakeholders were well accommodated, the program provided legal certainty of land ownership for the community, the program objectives were achieved as targeted, implementing officers carried out their responsibilities according to their assigned roles, and the program was supported by adequate human resources, budget, and infrastructure. Regarding the implementation context, effective coordination was established among implementing agencies, while implementation strategies included public outreach, physical and juridical data collection, land parcel measurement, and boundary determination involving community participation. Clear institutional arrangements and strong community participation were identified as key factors supporting the successful implementation of the program.

Keywords: Policy, Complete Systematic Land Registration (PTSL), Land Disputes, Land, Legal Certainty

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya strategis yang memiliki nilai ekonomi, sosial, politik, dan hukum dalam kehidupan masyarakat. Kepemilikan dan penguasaan tanah berkaitan langsung dengan kesejahteraan serta stabilitas sosial. Permasalahan pertanahan di Indonesia masih didominasi oleh sengketa dan konflik agraria yang disebabkan oleh ketidakjelasan status kepemilikan, tumpang tindih hak, serta lemahnya sistem administrasi pertanahan (Martono et al., 2021). Kondisi ini menunjukkan bahwa kepastian hukum atas tanah masih menjadi persoalan mendasar dalam pembangunan nasional.

Pengaturan mengenai pertanahan di Indonesia secara hukum mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sebagai aturan pelaksana, pendaftaran tanah kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian serta perlindungan hukum kepada pemilik hak atas tanah melalui penerbitan sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah.

Sebagai upaya mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang kemudian diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018

tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Kedua regulasi tersebut menjadi landasan hukum dalam penyelenggaraan Program PTSL di seluruh wilayah Indonesia. Dalam pelaksanaannya di tingkat daerah, program ini juga didukung oleh berbagai kebijakan pemerintah daerah, baik dalam bentuk keputusan kepala daerah maupun kebijakan teknis lainnya yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing wilayah.

Reformasi agraria menjadi salah satu kebijakan utama pemerintah dalam memperbaiki tata kelola pertanahan, terutama yang berkaitan dengan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Kebijakan ini bertujuan untuk menciptakan keadilan di bidang agraria serta memberikan kepastian hukum kepada masyarakat melalui penyelenggaraan sistem pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis dan terintegrasi. Data menunjukkan bahwa konflik pertanahan masih meningkat pada wilayah yang belum memiliki sistem pendaftaran tanah yang lengkap (Widiyono & Khan, 2023).

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan reformasi agraria, pemerintah melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Program ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah melalui penerbitan sertifikat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta menekan potensi munculnya sengketa pertanahan. Dengan demikian, keberhasilan pelaksanaan Program PTSL menjadi salah satu indikator penting dalam mendukung tercapainya tujuan kebijakan pertanahan nasional.

Permasalahan pertanahan di wilayah perkotaan memiliki karakteristik yang berbeda dengan wilayah kabupaten. Kawasan perkotaan umumnya ditandai oleh tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, tingginya nilai ekonomi tanah, serta pesatnya perkembangan pembangunan. Kondisi tersebut menyebabkan potensi terjadinya sengketa pertanahan semakin besar, terutama yang dipicu oleh tumpang tindih hak kepemilikan, batas bidang tanah yang tidak jelas, maupun kurang lengkapnya bukti yuridis yang dimiliki masyarakat.

Kota Bengkulu merupakan salah satu wilayah perkotaan yang menghadapi kompleksitas permasalahan pertanahan tersebut. Kondisi geografis yang terdiri atas kawasan pesisir, perbukitan, dan aliran sungai turut memengaruhi proses pengukuran serta pemetaan bidang tanah. Selain itu, secara administratif Kota Bengkulu terbagi ke dalam 9 kecamatan sehingga pelaksanaan administrasi pertanahan memerlukan koordinasi yang baik antara Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, dan instansi terkait lainnya. Berbagai permasalahan yang masih dihadapi meliputi keterbatasan dokumen yuridis masyarakat, belum tertatanya arsip pertanahan secara menyeluruh, serta riwayat penguasaan dan kepemilikan tanah yang belum jelas sehingga berpotensi menimbulkan sengketa di kemudian hari. (Kantor Pertanahan Kota Bengkulu, 2025).

Tabel 1. 1 capaian target dan jumlah sengketa TA 2024/2025

No	Tahun	Target PTSL	Jumlah sengketa tanah
1	2024	4.200 bidang tanah	3 bidang
2	2025	500 bidang tanah	3 bidang

sumber : Laporan BPN kota Bengkulu TA 2024/2025

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa jumlah capaian target kota Bengkulu tahun 2024 sampai dengan 2025, dan juga jumlah sengketa tanah yang ada pada tahun tersebut. Dapat dilihat bahwa setiap tahun capaian target berbeda beda dan juga bagaimana PTSL ini mengurangi atau membantu tidak terjadinya permasalahan sengketa pertanahan terlebih lagi kota Bengkulu dengan karakteristik perkotaan yang mana rawan terjadinya konflik pertanahan.

keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh proses pelaksanaannya di lapangan. Meskipun suatu kebijakan telah dirancang dengan baik, tujuan yang diharapkan tidak akan tercapai apabila implementasinya tidak berjalan secara efektif. Grindle (2017) menyatakan bahwa terdapat dua dimensi utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*).

Isi kebijakan berkaitan dengan kepentingan yang dipengaruhi, manfaat yang diberikan, tujuan perubahan yang ingin dicapai, pihak yang melaksanakan program, serta sumber daya yang tersedia. Sementara itu, konteks implementasi berkaitan dengan kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga pelaksana, serta tingkat kepatuhan dan respons para pelaksana dalam menjalankan kebijakan.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa PTSL berkontribusi terhadap peningkatan legalitas aset dan penurunan konflik pertanahan (Abdillah et al., 2025). Penelitian lain menunjukkan bahwa digitalisasi pertanahan meningkatkan transparansi, namun masih menghadapi kendala teknis (Abrori & Pratama, 2025).

Hasil laporan Kantor Pertanahan Kota Bengkulu (2025) menunjukkan kendala utama pada aspek administrasi, keterbatasan data, dan partisipasi masyarakat.

Penelitian tersebut belum secara spesifik mengkaji implementasi kebijakan PTSL dalam pencegahan sengketa tanah di wilayah perkotaan. Fokus penelitian sebelumnya lebih pada legalisasi aset, bukan pada efektivitas implementasi kebijakan dalam menekan konflik pertanahan. Perbedaan ini menjadi dasar penelitian untuk mengkaji lebih dalam hubungan antara implementasi kebijakan dan pencegahan sengketa tanah di Kota Bengkulu.

Pelaksanaan PTSL di Kota Bengkulu tahun 2025 menargetkan penerbitan sertifikat sebanyak 500 bidang pada Kluster 1 (K1). Tahapan kegiatan meliputi perencanaan, penetapan lokasi, pengumpulan data fisik dan yuridis, penelitian data, pengumuman, hingga penerbitan sertipikat. Proses ini melibatkan panitia adjudikasi, pemerintah daerah, serta masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam pencegahan sengketa tanah di Kota Bengkulu.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana implementasi kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam pencegahan sengketa tanah di Kota Bengkulu?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam pencegahan sengketa tanah di Kota Bengkulu. Tujuan khusus dalam penelitian ini adalah: Menganalisis implementasi kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam pencegahan sengketa tanah di Kota Bengkulu.

Tujuan penelitian ini disusun sebagai arah operasional untuk menjawab rumusan masalah serta menghasilkan temuan yang relevan secara teoritis dan praktis dalam bidang kebijakan pertanahan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang administrasi publik dan kebijakan pertanahan. Hasil penelitian ini dapat memperkaya kajian mengenai implementasi kebijakan publik, terutama terkait Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam upaya pencegahan sengketa tanah. Temuan penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji isu serupa, khususnya yang berkaitan dengan efektivitas kebijakan pertanahan di tingkat daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah (ATR/BPN dan Pemerintah Daerah)

Memberikan masukan dan rekomendasi dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan PTSL, khususnya dalam memperkuat pencegahan sengketa tanah melalui perbaikan sistem administrasi, peningkatan kualitas data, dan optimalisasi koordinasi antar instansi.

b. Bagi Kantor Pertanahan Kota Bengkulu

Menjadi bahan evaluasi terhadap pelaksanaan Program PTSL, terutama dalam mengidentifikasi kendala teknis dan administratif serta merumuskan strategi perbaikan dalam pelaksanaan program ke depan.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan pemahaman mengenai pentingnya pendaftaran tanah dalam memperoleh kepastian hukum hak atas tanah serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam program PTSL guna meminimalisir potensi sengketa.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Menjadi sumber referensi dan bahan kajian awal untuk penelitian lanjutan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik, khususnya di bidang pertanahan dan pencegahan konflik agraria.