Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara
Volume 4, Nomor 4, November 2026
e-ISSN :2987-7113; p-ISSN :2987-9124, Hal. 55-68
DOI: https://doi.org/10.55606/eksekusi.v4i4.2766
Tersedia: https://journal-stiayappimakassar.ac.id/index.php/Eksekusi

Transformasi Birokrasi Pertanahan: Analisis Efektivitas PTSL dalam Mempercepat Kepastian Hukum di Daerah

Ery Suryo Saputro[1*], Samodra Wibawa[2], Harsono[3]
[1]Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik, Sekolah Pascasarjana Universitas Terbuka, Indonesia
[2]Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Indonesia
[3]Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Jakarta
**Penulis korespondensi: erysuryo31@gmail.com*

Abstract*. Land legal certainty in Indonesia, particularly in strategic areas such as Batang Regency designated as an Integrated Industrial Area continues to face complex bureaucratic challenges. This study aims to analyze the effectiveness of bureaucratic transformation through the Complete Systematic Land Registration program in creating substantive legal certainty and to identify inhibiting factors in Batang Regency. The research employs a qualitative descriptive approach, with data collected through in-depth interviews, field observations, and source triangulation. Data analysis was conducted continuously using the Miles and Huberman interactive model. Research findings indicate that Complete Systematic Land Registration has successfully transformed the service paradigm from a sporadic-reactive mechanism to a systematic-proactive one through the "pick-up the ball" (jemput bola) strategy. System digitization through Land Activity Computerization and cost transparency have significantly improved service quality and community participation. While effective in resolving physical disputes regarding land boundaries, sociocultural barriers such as inheritance disputes and incomplete substantive legal documents remain the primary bottlenecks. Furthermore, limited human resources and operational logistics persist as crucial challenges. This transformation aligns with the principles of Good Governance and Legal Certainty. The study recommends strengthening pre-legal mediation functions at the village level, accelerating the digitization of village documents, and increasing personnel capacity to ensure comprehensive and sustainable land legal certainty for both the community and investment.*

Keywords: *Bureaucracy; Land Registration; Legal Certainty; Public Service; Transformation.*

Abstrak. Kepastian hukum pertanahan di Indonesia, terutama pada wilayah strategis seperti Kabupaten Batang yang ditetapkan sebagai Kawasan Industri Terpadu, masih menghadapi tantangan birokrasi yang kompleks. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas transformasi birokrasi melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam menciptakan kepastian hukum yang substantif serta mengidentifikasi faktor penghambatnya di Kabupaten Batang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan triangulasi sumber. Analisis data dilakukan secara berkesinambungan menggunakan model interaktif Miles dan Huberman. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berhasil mentransformasi paradigma pelayanan dari mekanisme sporadis-reaktif menjadi sistematis-proaktif melalui strategi "jemput bola". Digitalisasi sistem melalui Komputerisasi Kegiatan Pertanahan dan transparansi biaya secara signifikan meningkatkan kualitas pelayanan serta partisipasi masyarakat. Meskipun efektif dalam menyelesaikan sengketa fisik terkait batas tanah, hambatan sosiokultural seperti sengketa waris dan ketidaklengkapan dokumen yuridis substantif masih menjadi kendala utama *(bottleneck)*. Selain itu, keterbatasan Sumber Daya Manusia dan logistik operasional tetap menjadi tantangan krusial. Transformasi ini telah menunjukkan kesesuaian dengan prinsip Tata Kelola yang Baik *(Good Governance)* dan Kepastian Hukum. Penelitian merekomendasikan penguatan fungsi mediasi pra-yuridis di tingkat desa, akselerasi digitalisasi dokumen desa, serta peningkatan kapasitas personel untuk menjamin totalitas kepastian hukum pertanahan yang berkelanjutan bagi masyarakat dan investasi.

Kata Kunci: Birokrasi; Kepastian Hukum; Pelayanan Publik; Pendaftaran Tanah; Transformasi.

1. LATAR BELAKANG

Kepastian hukum atas tanah merupakan fondasi stabilitas ekonomi dan sosial, namun pencapaiannya di Indonesia masih menghadapi tantangan birokrasi yang kompleks. Secara historis, upaya sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) sejak tahun 1981 dinilai belum optimal, di mana hingga tahun 2016 hanya mampu mencakup 44%

Naskah Masuk: 02 Mei 2026; Revisi: 03 Juni 2026; Diterima: 05 Juli 2026; Tersedia: 08 Juli 2026

dari total bidang tanah nasional. Kegagalan sistem konvensional ini menuntut adanya transformasi birokrasi yang lebih masif dan terintegrasi. Sebagai respons, Pemerintah meluncurkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 untuk mengakselerasi pendaftaran tanah yang mencakup unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan sesuai amanat Pasal 19 UUPA No. 5 Tahun 1960.

Transformasi dari sistem sporadis ke sistematis ini bukan tanpa hambatan. Secara normatif, PTSL didesain untuk menyederhanakan prosedur dan memangkas biaya, namun pada level implementasi, efektivitasnya sering kali berbenturan dengan kendala teknis dan dinamika sosial di lapangan. Hal ini menjadi krusial untuk dikaji, terutama di wilayah strategis seperti Kabupaten Batang. Sebagai daerah yang ditetapkan sebagai Kawasan Industri Terpadu (KIT), Kabupaten Batang menghadapi tekanan kebutuhan ruang yang tinggi, sehingga pelayanan pendaftaran tanah yang cepat dan akuntabel menjadi syarat mutlak untuk mencegah eskalasi konflik agraria di tengah masifnya investasi.

Data menunjukkan bahwa sebelum implementasi PTSL, terdapat sekitar 40% dari 536.486 bidang tanah di Kabupaten Batang yang belum tersertifikasi. Meskipun target sertifikasi terus ditingkatkan (seperti target 28.963 bidang pada tahun 2024) fakta di lapangan menunjukkan adanya dinamika dalam penyelesaian sengketa. Sepanjang tahun 2022 hingga Maret 2025, kasus sengketa tanah di Kabupaten Batang menunjukkan tren yang menarik; meskipun angka sengketa fisik seperti batas tanah mulai teratasi berkat pengukuran ulang dalam PTSL, sengketa yang bersifat substantif seperti konflik waris masih menjadi residu yang sulit diselesaikan secara administratif.

Penurunan rasio penyelesaian sengketa pada awal tahun 2025, di mana tercatat hanya 3 kasus tuntas dari 11 kasus yang masuk hingga bulan Maret, mengindikasikan bahwa akselerasi kuantitas sertifikat belum sepenuhnya diikuti oleh efektivitas penyelesaian masalah hukum yang kompleks. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana transformasi birokrasi melalui PTSL mampu menciptakan kepastian hukum yang substantif, serta mengidentifikasi faktor-faktor determinan yang menjadi penghambat dalam pelayanan publik pertanahan di Kabupaten Batang. Analisis ini diharapkan memberikan rekomendasi strategis agar program PTSL tidak sekadar menjadi target kuantitas administratif, melainkan instrumen perlindungan hukum yang hakiki bagi masyarakat dan kepastian investasi.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi Kebijakan dan Transformasi Birokrasi

Implementasi kebijakan merupakan determinan utama dalam menerjemahkan regulasi menjadi output yang berdampak nyata bagi masyarakat. Dalam konteks Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), efektivitas pelaksanaannya dapat dianalisis melalui sintesis model Van Meter & Van Horn (1975) dan Edwards III (1980). Kedua model ini secara konvergen menekankan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan standar dan tujuan, tetapi juga pada aspek sumber daya, struktur birokrasi, serta disposisi pelaksana.

Variabel komunikasi dan koordinasi antarorganisasi menjadi krusial dalam program PTSL, mengingat pelaksanaan pendaftaran tanah melibatkan sinergitas lintas sektoral antara otoritas pertanahan pusat, daerah, hingga perangkat desa sebagai garda terdepan. Selain itu, responsivitas dan sikap pelaksana di lapangan sangat menentukan dalam memitigasi kendala sosial-ekonomi lokal. Struktur birokrasi yang efisien, ditandai dengan prosedur yang fleksibel namun tetap akuntabel, merupakan prasyarat utama dalam mempercepat pelayanan pertanahan di daerah strategis yang memiliki dinamika penguasaan lahan yang tinggi.

Lebih lanjut, PTSL merepresentasikan bentuk transformasi pelayanan publik yang esensial. Sejalan dengan pandangan Sinambela (2011) serta Ratminto & Winarsih (2012), pelayanan publik merupakan kewajiban konstitusional instansi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara adil dan sesuai ketentuan hukum. Karakteristik PTSL sebagai layanan publik yang inklusif tercermin pada kemudahan aksesibilitas, transparansi biaya, dan upaya preventif terhadap sengketa lahan. Melalui integrasi antara implementasi kebijakan yang terukur dan standar pelayanan publik yang berkualitas, program ini berfungsi sebagai instrumen transformasi birokrasi yang mengubah pola pendaftaran tanah konvensional menjadi sistematis guna menjamin kepastian hukum yang hakiki.

Efektivitas dan Kualitas Pelayanan Publik

Efektivitas dan kualitas pelayanan publik merupakan dua indikator fundamental dalam menilai performa transformasi birokrasi. Kualitas pelayanan, sebagaimana dikonsepkan dalam model SERVQUAL oleh Parasuraman et al. (1988), tidak hanya berfokus pada hasil akhir, tetapi juga pada kesenjangan antara ekspektasi dan persepsi masyarakat melalui lima dimensi utama: *tangibles* (bukti fisik), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *assurance* (jaminan), dan *empathy* (empati). Dalam kerangka PTSL, dimensi-dimensi ini menjadi instrumen untuk mengevaluasi sejauh mana aparatur pertanahan mampu memberikan kepastian hukum melalui prosedur yang akurat, komunikatif, dan tepercaya.

Sejalan dengan aspek kualitas, efektivitas pelayanan publik menurut Dwiyanto (2018) menekankan pada kemampuan organisasi dalam menghasilkan output yang presisi sesuai tujuan strategis. Pelayanan dikatakan efektif apabila mampu memberikan nilai tambah berupa kemudahan dan kecepatan, melampaui sekadar pemenuhan prosedur administratif semata (Putra & Narastri, 2024). Efektivitas ini secara intrinsik berkaitan dengan adaptabilitas organisasi terhadap kebutuhan dinamis masyarakat serta kesesuaian antara standar pelayanan formal dengan realitas empiris yang diterima oleh warga.

Pencapaian kualitas dan efektivitas tersebut sangat dipengaruhi oleh penguatan prinsip *good governance.* Penerapan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik menjadi faktor determinan yang memperkuat hubungan antara otoritas penyedia layanan dengan masyarakat (Idrus et al., 2024). Namun, tantangan berupa resistensi birokrasi dan keterbatasan sumber daya lokal sering kali menjadi penghambat dalam mengoptimalkan prinsip-prinsip tersebut. Oleh karena itu, sinergi antara kompetensi aparatur yang adaptif dengan struktur organisasi yang partisipatif menjadi kunci utama dalam mewujudkan pelayanan pertanahan yang tidak hanya kuantitatif secara target, tetapi juga berkualitas secara substantif.

Dampak Kebijakan dan Teori Kepastian Hukum

Analisis terhadap keberhasilan sebuah kebijakan publik secara fundamental bergantung pada evaluasi dampak yang ditimbulkannya. Menurut Dunn (2003), dampak kebijakan harus dipetakan ke dalam tiga dimensi kronologis yang saling berkesinambungan: pertama, dampak langsung *(immediate change)* yang dirasakan segera setelah kebijakan diimplementasikan; kedua, dampak tidak langsung yang memengaruhi struktur masyarakat secara lebih luas; dan ketiga, dampak jangka panjang yang berujung pada transformasi sosial, ekonomi, serta hukum yang berkelanjutan. Evaluasi terhadap ketiga dimensi ini memungkinkan peneliti untuk melihat sejauh mana sebuah intervensi birokrasi mampu mengubah realitas di tingkat akar rumput.

Dalam dimensi hukum, dampak kebijakan yang paling krusial adalah terciptanya kepastian hukum *(legal certainty)*. Kepastian hukum kontemporer tidak lagi hanya dimaknai sebagai ketersediaan aturan tertulis, melainkan sebagai manifestasi dari keamanan hak dan keterdugaan *(predictability)* dalam pelayanan publik. Menurut Arisaputra (2021), kepastian hukum dalam administrasi pertanahan mencakup tiga pilar utama: kepastian mengenai subjek hak (kejelasan pemilik), kepastian objek (akurasi letak, batas, dan luas), serta kepastian jenis hak hukum yang melekat. Ketiga aspek ini merupakan prasyarat mutlak bagi negara untuk menjalankan fungsi perlindungan terhadap hak-hak sipil masyarakat.

Lebih lanjut, dampak kepastian hukum melampaui aspek legalitas formal dan menyentuh ranah stabilitas sosial serta ekonomi. Secara sosiologis, kepastian hukum berfungsi

sebagai instrumen preventif untuk meminimalisir konflik dan asimetri informasi di tengah masyarakat. Dalam perspektif ekonomi, kepastian hukum memberikan legitimasi yang kuat terhadap aset, sehingga meningkatkan nilai ekonomi dan kepercayaan dalam transaksi perdata. Sebagaimana ditegaskan oleh Santoso (2017), ketiadaan kepastian hukum akan menghambat akselerasi pembangunan dan menciptakan kerentanan sosial. Oleh karena itu, setiap transformasi birokrasi harus diarahkan untuk mewujudkan kepastian hukum yang substantif guna menjamin perlindungan hak masyarakat dan stabilitas nasional secara berkelanjutan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk membedah realitas transformasi birokrasi dalam program PTSL. Pendekatan ini dipilih karena mampu mengeksplorasi fenomena secara mendalam dengan menempatkan peneliti sebagai instrumen kunci (*human instrument*) guna menyelaraskan data teoretis dengan dinamika empiris di lapangan.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan di wilayah hukum Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, Provinsi Jawa Tengah. Pemilihan lokasi ini bersifat *purposive* mengingat status wilayah tersebut sebagai Kawasan Industri Terpadu (KIT) yang memiliki urgensi tinggi terhadap kepastian hukum pertanahan. Studi lapangan dilaksanakan secara intensif pada periode Mei hingga Juni 2025.

Karakteristik dan Fokus Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Fokus utama penelitian adalah menggali makna di balik implementasi kebijakan dan transformasi pelayanan publik. Sesuai dengan kerangka pemikiran Bogdan dan Taylor (Moleong, 2014), penelitian ini menghasilkan data deskriptif berupa narasi tertulis dan lisan dari para aktor birokrasi serta masyarakat guna memahami efektivitas percepatan kepastian hukum pasca PTSL.

Teknik Pengumpulan Data

Untuk menjamin validitas dan kedalaman informasi, penelitian ini menerapkan strategi triangulasi sumber data melalui dua teknik utama, yaitu wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan observasi lapangan. Wawancara mendalam dilakukan secara semiterstruktur dan terbuka (*open-ended*) terhadap narasumber kunci yang meliputi pejabat berwenang di Kantor Pertanahan, Satgas PTSL, serta masyarakat penerima manfaat, dengan tujuan mengeksplorasi dampak substantif program terhadap kualitas pelayanan pendaftaran tanah pertama kali. Sementara itu, observasi lapangan dilakukan melalui pengamatan langsung terhadap alur pelayanan dan fakta sosial di lokasi penelitian sebagai upaya memverifikasi data

hasil wawancara dengan realitas objektif mengenai efektivitas dan transparansi birokrasi di lapangan.

Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan secara berkesinambungan menggunakan model interaktif Miles & Huberman (1994) yang terdiri atas tiga alur kegiatan, yaitu reduksi data, penyajian data (*data display*), serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Reduksi data dilakukan dengan menyaring dan mengorganisasikan data mentah yang diperoleh dari hasil wawancara dan dokumentasi menjadi informasi yang esensial serta relevan dengan variabel kepastian hukum. Selanjutnya, penyajian data dilakukan dengan menyusun data secara sistematis ke dalam bentuk naratif dan tabel untuk mempermudah interpretasi terhadap pola-pola transformasi birokrasi yang ditemukan. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi, yaitu merumuskan proposisi akhir mengenai efektivitas program PTSL sekaligus melakukan pengujian validitas temuan secara berkelanjutan guna memastikan akurasi hasil penelitian.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Transformasi Mekanisme Pendaftaran Tanah: Dari Sporadis ke Sistematis

Transformasi birokrasi pertanahan di Kabupaten Batang ditandai dengan pergeseran radikal dari mekanisme pendaftaran tanah sporadis yang bersifat reaktif menuju sistem pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang proaktif. Sebelum implementasi PTSL, pelayanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang didominasi oleh permohonan rutin secara perorangan. Model konvensional ini memiliki keterbatasan pada inisiatif pemohon, di mana masyarakat harus mengumpulkan data fisik dan yuridis secara mandiri dengan estimasi waktu penyelesaian yang tidak pasti, bahkan sering kali melampaui Standar Operasional Prosedur (SOP) akibat hambatan birokrasi dan keterbatasan sumber daya manusia (SDM).

Pelaksanaan PTSL secara signifikan mengubah pola interaksi antara negara dan warga melalui strategi "jemput bola". Temuan di lapangan menunjukkan bahwa sosialisasi masif yang dilakukan secara berjenjang hingga tingkat RT menjadi faktor determinan tingginya partisipasi masyarakat. Hal ini sejalan dengan teori implementasi Edwards III (1980), yang menekankan bahwa keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada kejelasan komunikasi dan disposisi pelaksana. Petugas PTSL tidak hanya berperan sebagai administrator, tetapi juga sebagai edukator yang membekali panitia desa dengan pengetahuan teknis guna meminimalisir asimetri informasi di masyarakat.

Meskipun sistem pendukung berbasis IT (Komputerisasi Kegiatan Pertanahan/KKP) dinilai sudah memadai, transformasi ini menghadapi dinamika lapangan yang kompleks akibat heterogenitas karakteristik masyarakat. Kendala utama yang ditemukan adalah rendahnya kesadaran masyarakat terhadap dokumen kepemilikan dan tanda batas tanah, yang sering kali menghambat kecepatan proses sertifikasi. Kondisi ini menuntut peran krusial panitia desa untuk melakukan pendampingan intensif guna menjembatani hambatan administrasi tersebut. Fenomena ini membuktikan bahwa efektivitas pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh sistem digital, tetapi juga oleh kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat (Putra & Narastri, 2024).

Selain hambatan teknis, keterbatasan anggaran operasional serta kekurangan jumlah SDM dan alat ukur masih menjadi isu krusial yang perlu dievaluasi. Namun, secara keseluruhan, peralihan ke sistem sistematis ini berhasil meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kabupaten Batang secara substansial. Masyarakat merasakan manfaat langsung berupa kecepatan layanan dan transparansi proses, yang pada gilirannya memberikan ketenangan batin karena adanya kejelasan status hukum tanah. Hal ini mengonfirmasi bahwa transformasi birokrasi melalui PTSL telah memenuhi kaidah kepuasan masyarakat sebagai indikator keberhasilan pelayanan publik yang hakiki (Dwiyanto, 2018).

Analisis Efektivitas dan Kualitas Pelayanan Publik Pasca-Implementasi

Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) secara fundamental telah mentransformasi kualitas pelayanan publik di bidang pertanahan. Berdasarkan analisis data, efektivitas program ini terlihat melalui tiga dimensi utama: akselerasi waktu, penyederhanaan prosedur, serta kepastian hukum dan biaya.

Akselerasi dan Percepatan Durasi Pelayanan

PTSL berhasil mengubah paradigma pendaftaran tanah dari model sporadis-reaktif (menunggu permohonan) menjadi sistematis-proaktif (jemput bola). Transformasi ini menciptakan mekanisme *mass production* dalam administrasi pertanahan yang secara signifikan memangkas waktu tunggu dari hitungan tahun menjadi proses massal yang terukur (Santoso et al., 2020).

Kecepatan ini didukung oleh dua pilar teknis: penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ketat dan digitalisasi melalui sistem Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) (Winarta, 2023). Hal ini sejalan dengan temuan (Fakhirah T et al., 2022) bahwa metode pendaftaran serentak per wilayah memungkinkan agregasi data fisik dan yuridis secara masif, yang tidak mungkin dicapai melalui pendaftaran reguler.

Transformasi Prosedur dan Kemudahan Akses

Hasil penelitian menunjukkan adanya pergeseran beban administratif (*transfer of burden*), di mana kesulitan birokrasi yang sebelumnya dipikul oleh pemohon kini dikelola oleh panitia pelaksana dan petugas BPN melalui inovasi "Jemput Bola" (Deda et al., 2022). Penyederhanaan alur dilakukan dengan menempatkan masyarakat hanya perlu menyediakan data awal, sementara proses verifikasi dan pemrosesan teknis dilaksanakan secara desentralisasi di tingkat desa. Selain itu, mitigasi kendala lapangan dilakukan melalui penggunaan Sistem Informasi Pertanahan (IT) yang terbukti efektif memitigasi risiko ketidakteraturan data di lapangan, sehingga alur pendaftaran tetap konsisten meskipun volume data sangat besar (Muliadi et al., 2024; Setiawan & Setiawan, 2021). Peningkatan kemudahan tersebut menciptakan persepsi positif di masyarakat, meskipun di sisi penyelenggara terdapat peningkatan beban kerja operasional guna mengelola kompleksitas dokumen yuridis yang belum lengkap.

Kepastian Hukum dan Transparansi Biaya

PTSL tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai alat pelindungan hukum yang preventif terhadap sengketa lahan di masa depan (Hadi & Yulianti, 2021).

Tabel 1. Analisis Aspek Kepastian Hukum dan Dampak Implementasi Program PTSL.

Aspek Kepastian	Dampak Implementasi PTSL	Referensi
Legalitas	Sertifikat sebagai bukti otentik yang meminimalkan konflik.	Cahyadhi (2020)
Transparansi Biaya	Standarisasi biaya melalui regulasi (subsidi PNBP) mereduksi unofficial fees.	Winarsih (2022)
Akuntabilitas	Biaya operasional desa yang terukur meningkatkan kepercayaan publik.	Utomo & Suparwoko (2023)

Sumber: Data Primer (2026)

Meskipun terdapat biaya swadaya masyarakat untuk komponen teknis (seperti patok dan materai), transparansi yang dikedepankan melalui koordinasi antara BPN dan pemerintah desa membuat biaya tersebut tetap dianggap rasional dan jauh lebih terjangkau dibandingkan pendaftaran konvensional (Utomo & Suparwoko, 2023). Secara keseluruhan, PTSL telah berhasil mewujudkan tata kelola pertanahan yang lebih akuntabel dan berorientasi pada perlindungan hak masyarakat.

Implikasi Sosio-Legal: Penurunan Konflik dan Kepastian Hak Masyarakat

Implementasi PTSL di Kabupaten Batang membawa dampak signifikan terhadap stabilitas sosial melalui penguatan legalitas aset masyarakat. Berdasarkan data sengketa pertanahan tahun 2022 hingga Maret 2025, terlihat adanya korelasi positif antara masifnya sertifikasi tanah dengan pola penyelesaian konflik di tingkat akar rumput. Pada tahun 2022 dan

2023, angka sengketa menunjukkan tren penurunan dari 23 kasus menjadi 16 kasus dengan tingkat penyelesaian mencapai 100%. Temuan ini mengindikasikan bahwa fungsi PTSL sebagai instrumen preventif bekerja secara efektif, terutama dalam mereduksi sengketa yang bersifat fisik seperti tumpang tindih batas tanah.

Namun, analisis lebih mendalam terhadap data tahun 2024 dan awal 2025 mengungkapkan realitas yang lebih kompleks. Meskipun jumlah kasus sengketa menurun menjadi 9 kasus di tahun 2024, terdapat residu permasalahan yang tidak tuntas. Kondisi ini semakin terlihat pada triwulan pertama tahun 2025, di mana dari 11 kasus yang muncul, baru 3 kasus yang berhasil diselesaikan. Hal ini menunjukkan bahwa transformasi birokrasi melalui PTSL sangat efektif dalam menyelesaikan masalah aspek fisik (batas dan luas), namun masih menghadapi tantangan besar pada aspek yuridis substantif, seperti sengketa waris dan alas hak yang tidak lengkap.

Keberhasilan penyelesaian sengketa batas melalui mekanisme pengukuran ulang yang disaksikan oleh para pihak membuktikan bahwa PTSL mampu menciptakan kepastian hukum yang bersifat keterdugaan *(predictability)*. Di sisi lain, sengketa waris yang tetap bertahan menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak dapat dicapai hanya melalui prosedur administratif pendaftaran tanah semata, melainkan memerlukan kesepakatan perdata antar pihak. Tingkat kepuasan masyarakat yang tetap tinggi menunjukkan bahwa masyarakat sangat mengapresiasi upaya negara dalam memberikan perlindungan hukum formal (sertifikat), yang sekaligus meningkatkan posisi tawar ekonomi mereka melalui akses kolateral ke lembaga keuangan. Dengan demikian, PTSL di Kabupaten Batang telah berhasil meletakkan dasar kepastian hukum, meskipun efektivitas penyelesaian konflik yuridis yang kompleks masih memerlukan penguatan fungsi mediasi di luar jalur pendaftaran sistematis.

Dinamika Lapangan: Faktor Determinan dan Kendala Keberlanjutan

Analisis terhadap implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Batang menunjukkan adanya interaksi kompleks antara variabel pendukung sistemis dan hambatan sosiokultural di lapangan. Keberhasilan akselerasi program ini ditentukan oleh sinergi kebijakan nasional dengan dinamika lokal yang spesifik.

Faktor Determinan: Sinergi Kebijakan dan Akselerator Lokal

Keberhasilan PTSL di Kabupaten Batang berakar pada mandat kebijakan yang kuat, yang mentransformasi paradigma administrasi pertanahan dari model reaktif menjadi proaktif dan sistematis (Santoso et al., 2020). Secara teknis, penggunaan Sistem Informasi Pertanahan (KKP) dan standarisasi SOP menjadi pilar utama dalam menjaga akurasi data serta kecepatan pengolahan volume data massal (Winarta, 2023).

Di Kabupaten Batang, terdapat dua faktor unik yang menjadi akselerator signifikan, yaitu dukungan proaktif pemerintah desa dan urgensi Kawasan Industri Terpadu Batang (KITB). Dukungan proaktif pemerintah desa diwujudkan melalui kolaborasi antara BPN dan perangkat desa yang melampaui batas administratif, di mana desa berfungsi sebagai pusat verifikasi awal yang memitigasi hambatan akses masyarakat melalui pendekatan *Jemput Bola*. Sementara itu, keberadaan Kawasan Industri Terpadu Batang (KITB) menciptakan urgensi terhadap kepastian hukum hak atas tanah di wilayah penyangga sehingga mendorong partisipasi masyarakat yang tinggi melalui gerakan kolaboratif seperti Gemapatas (Gerakan Masyarakat Pemasangan Tanda Batas), yang menurut Hadi & Yulianti (2021) merupakan prasyarat mutlak bagi validitas hukum sertifikat.

Kendala Teknis dan Kompleksitas Yuridis

Meskipun menunjukkan tren positif, keberlanjutan totalitas kepastian hukum di Kabupaten Batang masih menghadapi tantangan substansial yang bersifat non-sistemis. Hambatan utama bersumber pada aspek yuridis-sosiokultural, khususnya terkait ketidakjelasan dokumen kepemilikan dan tingginya angka sengketa waris yang belum terselesaikan di tingkat keluarga.

Masalah sengketa waris dan ketidaktahuan masyarakat mengenai batas bidang tanah mengharuskan panitia melakukan penyelesaian "pra-yuridis" yang kompleks, sehingga secara nyata memperlambat ritme kerja sistematis (Nursamsi et al., 2018).

Kebutuhan akan verifikasi tambahan ini menjadi *bottleneck* bagi efisiensi waktu pemrosesan massal (Muliadi et al., 2024). Selain itu, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dan dukungan logistik di lapangan tetap menjadi isu kritis yang mengancam stabilitas kecepatan layanan jika tidak disertai dengan solusi adaptif yang komprehensif (Krisnawati & Emilia, 2023).

Sintesis Teoretis: Mewujudkan Kepastian Hukum Melalui Akselerasi Birokrasi

Analisis terhadap implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menunjukkan adanya korelasi linear antara akselerasi birokrasi dengan pencapaian kepastian hukum. Secara teoretis, transformasi ini bukan sekadar perubahan prosedur teknis, melainkan manifestasi dari pergeseran paradigma pelayanan publik yang sejalan dengan prinsip *Good Governance* dan *Legal Certainty*.

Transformasi NPM: Dari *Bureaucratic-Centric* Menuju *Citizen-Centric*

Implementasi PTSL di tingkat daerah merefleksikan prinsip *New Public Management* (NPM) melalui internalisasi efisiensi dan efektivitas birokrasi. Dengan mengadopsi pendekatan *systematic and complete registration*, pemerintah berhasil melakukan transisi dari model layanan reaktif menjadi proaktif (Deda et al., 2022).

Secara praktis, pendelegasian tanggung jawab pengumpulan data dari masyarakat kepada panitia pelaksana mencerminkan orientasi *citizen-centric*. Hal ini selaras dengan teori reformasi birokrasi yang menekankan pada penyederhanaan aksesibilitas dan *responsiveness* sebagai parameter utama kualitas pelayanan (Setiawan & Setiawan, 2021). Temuan di lapangan mengonfirmasi bahwa pilar-pilar *Good Governance*, khususnya efektivitas dan orientasi konsensus, tercapai melalui keterlibatan aktif perangkat desa dalam memitigasi kompleksitas birokrasi bagi warga.

Mitigasi Biaya Transaksi dan Inovasi Nilai

Ditinjau dari perspektif Transaction *Cost Economics* (TCE), PTSL terbukti secara signifikan mereduksi biaya transaksi (*transaction costs*) yang selama ini menjadi penghambat dalam pendaftaran tanah sporadis.

Reduksi biaya *ex-ante* diwujudkan melalui mekanisme pengumpulan data kolektif yang menghilangkan biaya pencarian informasi dan negosiasi individual yang sebelumnya membebani masyarakat (Santoso et al., 2020). Sementara itu, reduksi biaya *ex-post* dilakukan melalui standarisasi biaya berdasarkan SKB Tiga Menteri yang memitigasi risiko *unofficial fees* dan ketidakpastian harga. Kondisi tersebut merupakan perwujudan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam *Good Governance* (Utomo & Suparwoko, 2023).

Inovasi proses ini menciptakan value *creation* bagi masyarakat. Kepastian biaya yang terukur dan subsidi PNBP dari pemerintah pusat merupakan instrumen penting yang mengubah persepsi publik terhadap layanan pertanahan yang sebelumnya dianggap mahal dan eksklusif.

Akselerasi Pembangunan dan *Legal Certainty*

Secara yuridis, PTSL adalah instrumen utama untuk mewujudkan *Legal Certainty* (kepastian hukum) secara masif. Sejalan dengan pemikiran de Soto (2000), legalitas lahan merupakan kunci transformasi "aset mati" (*dead capital*) menjadi modal produktif yang dapat diintegrasikan ke dalam sistem ekonomi formal.

"Sertifikat tanah yang diterbitkan melalui mekanisme PTSL berfungsi sebagai agunan kredibel di lembaga keuangan, yang pada gilirannya mendorong produktivitas ekonomi makro dan kapitalisasi aset masyarakat." (Cahyadhi, 2020).

Tabel 2. Analisis Perbandingan Teori Administrasi Publik terhadap Praktik Akselerasi Layanan PTSL.

Kerangka Teoretis	Indikator Good Governance	Manifestasi Implementasi
New Public Management	Efektivitas & Responsivitas	Jemput bola dan layanan desentralisasi di desa.
Public Service Innovation	Inovasi Proses	Perubahan skema sporadis menjadi sistematis lengkap.
Transaction Cost Economics	Transparansi & Akuntabilitas	Eliminasi unofficial fees melalui standarisasi biaya SKB 3 Menteri.
Legal Certainty (De Soto)	Kepastian Hukum	Penerbitan sertifikat massal sebagai alat bukti autentik.

Sumber: Data Primer (2026)

Secara sintesis, implementasi PTSL di daerah telah menunjukkan kesesuaian dengan teori *Good Governance* melalui penguatan transparansi dan efisiensi birokrasi. Meskipun tantangan sosiokultural terkait sengketa waris tetap ada, kerangka sistemis PTSL menyediakan fondasi yang kuat bagi terciptanya kepastian hukum yang berkelanjutan, yang menjadi prasyarat mutlak bagi stabilitas investasi dan kesejahteraan sosial.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Batang secara empiris telah merekonstruksi paradigma birokrasi pertanahan dari skema sporadis-reaktif menjadi sistematis-proaktif yang berorientasi pada warga (*citizen-centric*). Keberhasilan ini didorong oleh sinergi kebijakan nasional dengan akselerator lokal, termasuk dukungan proaktif pemerintah desa dan urgensi pengembangan Kawasan Industri Terpadu Batang (KITB) yang secara signifikan mereduksi biaya transaksi serta meningkatkan transparansi melalui standarisasi prosedur berbasis Teknologi Informasi. Meskipun program ini sukses mengakselerasi kepastian hukum pada dimensi fisik (batas bidang tanah), penelitian ini mengungkap adanya residu permasalahan pada aspek yuridis substantif, khususnya hambatan sosiokultural terkait sengketa waris dan ketidakteraturan dokumen alas hak di tingkat akar rumput yang masih menjadi *bottleneck* bagi totalitas kepastian hak.

Guna mengoptimalkan keberlanjutan capaian tersebut, otoritas terkait disarankan untuk memperkuat fungsi mediasi pra-yuridis di tingkat desa guna menyelesaikan sengketa perdata sebelum proses ajudikasi formal dimulai. Selain itu, urgensi digitalisasi dokumen pertanahan desa (E-Letter C) dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia serta alat ukur menjadi prioritas untuk menjaga konsistensi kualitas layanan. Pemerintah daerah juga perlu menginisiasi program edukasi literasi keuangan pasca-sertifikasi agar legalitas aset yang telah diraih dapat ditransformasikan secara bijak menjadi modal produktif. Secara sintesis,

penguatan kolaborasi antara reformasi sistemis dan penyelesaian dinamika sosiokultural lokal merupakan prasyarat mutlak untuk mewujudkan tata kelola pertanahan yang akuntabel dan berkeadilan bagi seluruh lapisan masyarakat.

DAFTAR REFERENSI

Arisaputra, M. I. (2021). *Reforma agraria di Indonesia* (M. Sari, Ed.). Sinar Grafika.

Cahyadhi, B. B. N. (2020). Efektivitas program PTSL dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah. *Jurnal Kebijakan Publik, 11*(1), 1–12.

de Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Books.

Deda, C., Doda, C. I., & Syam, A. (2022). Kualitas pelayanan pendaftaran tanah sistematis lengkap (Studi kasus di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang). *Jurnal Administrasi Publik (Publik), 4*(1), 63–75.

Dunn, W. N. (2003). *Public policy analysis: An introduction* (3rd ed.). Pearson Education.

Dwiyanto, A. (2018). *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*. Gadjah Mada University Press.

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.

Fakhirah T, F., Ningrum, S., & Karlina, N. (2022). Evaluasi efektivitas program percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kota Tangerang Selatan tahun 2017–2020. *JANE – Jurnal Administrasi Negara, 14*(1), 214. https://doi.org/10.24198/jane.v14i1.41303

Hadi, W., & Yulianti, R. (2021). Urgensi legalisasi tanah melalui proses sertifikasi program PTSL di Kota Batu. *Jurnal Mimbar Hukum, 33*(3), 338–351.

Idrus, S. H., Akib, H., & Kesuma, A. I. (2024). Optimalisasi pelayanan publik melalui penerapan prinsip good governance: Tinjauan dari perspektif lokal dan global. *Jurnal Cahaya Mandalika, 3*(3), 2194–2205.

Krisnawati, V., & Emilia, Y. (2023). Efektivitas pelayanan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Desa Ngijo Kabupaten Malang. *Jurnal Ilmiah Manajemen Pendidikan, 7*(1), 1–10.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Sage Publications.

Moleong, L. J. (2014). *Metodologi penelitian kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.

Muliadi, M., Affrian, R., & Arpandi, A. (2024). Kualitas pelayanan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Hulu Sungai Utara. *Al Iidara Balad, 6*(1), 28–35.

Nursamsi, A., Nayoan, M. H., & Kaawoan, J. (2018). Kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Manado. *Jurnal Eksekutif, 1*(1), 1–11.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing, 64*(1), 12–40.

Putra, A. P., & Narastri, M. (2024). Implementasi prinsip-prinsip *good governance* guna efektivitas pelayanan publik pada Kantor Kelurahan Wonokromo Kota Surabaya.

Anggaran: Jurnal Publikasi Ekonomi dan Akuntansi, *2*(1), 1–13. https://doi.org/10.61132/anggaran.v2i1.247

Ratminto, & Winarsih. (2012). *Manajemen pelayanan: Pengembangan model konseptual, penerapan citizen's charter dan standar pelayanan minimal*. Pustaka Pelajar.

Santoso, U. (2017). *Hukum agraria: Kajian komprehensif* (1st ed.). Prenada Media.

Santoso, U., Sudaryo, Y., & Haryadi, D. (2020). Efektivitas implementasi pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) sebagai inovasi kebijakan pertanahan. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, *6*(1), 1–10.

Setiawan, B., & Setiawan, I. (2021). Implementasi program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) sebagai upaya mempercepat pensertifikatan tanah di Kabupaten Jember. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, *4*(2), 1–15. https://doi.org/10.14710/nts.v15i2.36437

Sinambela, L. P. (2011). *Reformasi pelayanan publik: Teori, kebijakan, dan implementasi*. Bumi Aksara.

Utomo, P., & Suparwoko, S. (2023). Pembebanan biaya pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL): Tinjauan peraturan bupati dan *mashlahah mursalah*. *Jurnal Ijtihadiyah*, *10*(1), 1–15.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, *6*(4), 445–488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Winarsih, R. (2022). *Implementasi penetapan biaya pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) pada tingkat kota/kabupaten* [Skripsi, Universitas Islam Sultan Agung].

Winarta, A. (2023). Implementasi program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Badan Pertanahan Nasional. https://doi.org/10.54314/jssr.v6i1.1169

nahan Nasional Kota Medan. *Journal of Science and Social Research*, *6*(1), 1–15.