

**EFEKTIVITAS PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS
LENGKAP PADA BADAN PERTANAHAN KOTA PALU**

*The Effectiveness of the Systematic Complete Land Registration Program at the
Palu City Land Office*

**ATHIRA RIZAL
(B 102 23 042)**

TESIS

**Untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister
Administrasi Publik pada Program Studi Administrasi Publik**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TADULAKO
PALU
2025**

PENGESAHAN

EFEKTIVITAS PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP PADA BADAN PERTANAHAN KOTA PALU

THE EFFECTIVENESS OF THE SYSTEMATIC COMPLETE LAND REGISTRATION PROGRAM AT THE PALU CITY LAND OFFICE

Oleh

ATHIRA RIZAL
B10223042

TESIS

Disusun sebagai salah satu syarat

untuk memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Administrasi Publik

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing pada tanggal
Seperti tertera di bawah ini,

Palu, November 2025



(Dr. Hj. Suasa, M.Si)
Ketua Tim Pembimbing



(Dr. Nuraisyah, S.Sos, M.Si)
Anggota Tim Pembimbing

Mengetahui,



(Dr. Muh. Nayawi, M.Si)
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Tadulako



(Prof. Dr. Mustainah M, M.Si)
Koordinator Program Studi
Magister Administrasi Publik

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Universitas Tadulako maupun di Perguruan Tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan tim pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Palu, November 2025
Yang membuat pernyataan,

ATHIRA RIZAL

ABSTRAK

Athira Rizal dengan judul “Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pada Badan Pertanahan Kota Palu”. Dibimbing oleh **Suasa** selaku Pembimbing Utama bersama **Nuraisyah** selaku pembimbing Anggota.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kota Palu sebagai bagian dari agenda reformasi agraria nasional. Penelitian ini didasarkan pada teori efektivitas yang dikemukakan oleh H. Emerson, yang menekankan pada pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi sebagai indikator utama kinerja organisasi. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan analisis dokumen yang melibatkan pegawai Kantor Pertanahan serta masyarakat peserta program PTSL. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan PTSL di Kota Palu secara umum telah berjalan efektif dalam mencapai tujuan utamanya, terutama dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat. Namun demikian, ditemukan beberapa kendala seperti keterbatasan sumber daya manusia, keterlambatan administrasi, dan tingkat kesadaran masyarakat yang masih perlu ditingkatkan. Secara keseluruhan, program PTSL memberikan kontribusi positif terhadap pelaksanaan reformasi agraria dan peningkatan tata kelola pertanahan di Kota Palu.

Kata Kunci: Efektivitas, Pencapaian Tujuan,Integritas,Adaptasi.

ABSTRACT

Athira Rizal, with the thesis entitled “The Effectiveness of the Systematic Complete Land Registration Program at the Palu City Land Office,” supervised by ***Suasa*** as the Main Supervisor and ***Nuraisyah*** as the Co-Supervisor.

This study aims to analyze the effectiveness of the Systematic Complete Land Registration (PTSL) Program implemented by the Palu City Land Office as part of the national agrarian reform agenda. The research is based on the theory of effectiveness proposed by H. Emerson, which emphasizes the achievement of objectives, integration, and adaptation as key indicators of organizational performance. This study uses a qualitative descriptive method, with data collected through interviews, observations, and document analysis involving officials of the Land Office and community members who participated in the PTSL program. The results of the study show that the implementation of PTSL in Palu City has been generally effective in achieving its primary objectives, particularly in providing legal certainty and protection of land rights for the community. However, several obstacles were found, such as limited human resources, administrative delays, and public awareness that still needs improvement. Overall, the PTSL program contributes positively to the realization of agrarian reform and improvement of land governance in Palu City.

Keywords: Effectiveness, Achievement of Objectives, Integration, Adaptation.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul “Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap Pada Badan Pertanahan Kota Palu”, sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Magister (S2) jurusan Administrasi Publik Universitas Tadulako.

Dalam proses penyusunan tesis ini tidak lepas dari berbagai hambatan dan tantangan, tetapi dengan segala doa dan usaha serta berbagai bantuan dari berbagai pihak yang tentunya selalu memberikan motivasi kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Penulis menyadari tesis ini tidak mungkin terselesaikan tanpa adanya dukungan, bantuan, bimbingan, dan nasehat dari berbagai pihak selama penyusunan tesis ini. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih setulus-tulusnya kepada kedua orang tua tercinta yaitu Ayahanda Rizal A.Massaguni dan Ibunda tercinta Nawaria. Terima kasih atas segala pengorbanan dan tulus kasih yang diberikan. Beliau memang tidak sempat merasakan pendidikan bangku kuliah, namun mereka mampu senantiasa memberikan yang terbaik, tak kenal lelah mendoakan serta memberikan perhatian dan dukungan hingga penulis mampu menyelesaikan studi ini. Terima kasih kepada keluarga besar atas dukungan, doa dan harapan kepada penulis dari awal kuliah sampai penyusunan tesis ini.

Untuk itu dengan segala hormat, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini. Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Amar, S.T., M.T., IPU., ASEAN Eng. selaku Rektor Universitas Tadulako.
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Adam Malik, M.Sc., IPU., ASEAN Eng. selaku Direktur Pascasarjana Universitas Tadulako.
3. Bapak Dr.Muh.Nawawi,M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako.
4. Bapak Dr.Mohammad Irfan Mufti,M.Si sebagai Wakil Dekan Bidang Akademik, Dr.M.Nur Alamsyah,S.IP.,M.SI sebagai Wakil Dekan Bidang Umum dan Keuangan, serta Dr. Rismaati,S.Sos.,M.A. sebagai Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako.
5. Bapak Dr.Muhammad Arief,S.IP.,M.SI selaku Ketua Jurusan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako.
6. Ibu Prof. Dr. Mustainah M., M.Si., selaku koordinator Program Studi Magister Administrasi Publik.
7. Bapak/Ibu Dosen Program Studi Magister Administrasi Publik, atas ilmu, bimbingan, dan dedikasi selama proses perkuliahan.
8. Segenap staf administrasi Pascasarjana dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako, atas pelayanan dan bantuan yang telah diberikan.

9. Ibu Dr.Hj.Suasa,M.Si Dan Ibu Dr.Nuraisyah,S.Sos,M.Si selaku pembimbing, atas arahan, bimbingan, masukan, serta motivasi yang sangat berharga dalam proses penyusunan tesis ini.
10. Tim Penguji Ujian,bapak Ibu Prof.Dr.Mustainah,M.Si., Ibu Prof.Dr.Daswati,M.Si, Bapak Dr.Dandan Haryono, S.Sos.,M.Si bapak Dr.Arief,S.IP.,M.SI atas masukan dan koreksi yang membangun.
11. Teman-teman seperjuangan Program Studi Magister Administrasi Publik Angkatan 2023, atas semangat dan dukungan selama masa studi hingga penyusunan tesis ini.
12. Adik-adikku tercinta, khususnya Dewa Rizal ,Arsalam Rizal, Adiba Rizal, Keluarga besar Andi Massaguni, atas segala dukungan dan doa yang selalu menyertai.
13. Sahabat-sahabatku tercinta Trie,Hilda,Risna,Dila,Sinta,Citra,Lisa,Ria,terimakasih atas bantuan dan semangatnya untuk menyelesaikan tesis ini
14. Terimakasih untuk teman seperjuangan di perantauan kak Ani,Kak Ayu,kak Nani,Husnul,Abi yang telah membantu memberikan support disaat penulis sempat patah semangat dalam menyelesaikan tugas akhir.
15. Terimakasih Tante Yuliku tercinta atas bantuan materil dan non materil selama proses perkuliahan, selalu memberikan semangat untuk tetap melanjutkan perkuliahan.
16. Terakhir, Terima kasih kepada diri sendiri, atas keberanian untuk tetap melangkah dan tetap bertahan,Terima kasih untuk tetap melanjutkan hidup bahkan ketika keraguan dan lelah menjadi teman perjalanan. Terima kasih telah percaya, bahwa setiap Langkah meskipun tertatih adalah bagian dari proses menuju titik ini. Untuk

segala luka yang disimpan rapi dan doa yang hanya terdengar oleh langit, terima kasih telah bertahan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih memiliki kekurangan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan penelitian ini. Semoga karya sederhana ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi, baik secara akademis maupun praktis..

Palu, November 2025
Penulis

Athira Rizal

DAFTAR ISI

PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN	ii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Penelitian	12
1.4 Manfaat Penelitian	12
BAB II	14
TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Penelitian Terdahulu	14
2.2 Kerangka Teori	28
2.3 Konsep Administrasi Publik	45
2.3.1 Paradigma Administrasi Publik	47
2.3.2 Posisi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Paradigma Administrasi Publik Modern	50
2.3.3 Teori Efektivitas	51
2.4 Alur Pikir	54

2.4 Gambar Alur Pikir	57
BAB III	58
METODE PENELITIAN	58
3.1 Pendekatan dan Desain Penelitian	58
3.2 Lokasi Penelitian	59
3.3 Informan Penelitian	59
3.4 Jenis dan Sumber data	60
3.4 Teknik Pengumpulan Data	61
3.5 Teknik Analisis Data	62
BAB IV	67
HASIL DAN PEMBAHASAN	67
4.1 Sejarah Badan Pertanahan Nasional	67
4.2 Gambaran Singkat Lokasi Penelitian	69
4.2.1 Kondisi Geografis	69
4.2.2 Kondisi Demografi	71
4.2.3 Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Pertanahan Kota Palu	73
4.2.4 Susunan Organisasi Kantor Pertanahan Kota Palu	75
4.3.1 Pencapaian Tujuan (Achievement of Objectives)	92
4.3.2 Integrasi (<i>integration</i>)	101
4.3.3 Adaptasi (<i>Adaptation</i>)	108
BAB V	117
KESIMPULAN	117
5.1 Kesimpulan	117
5.2 Saran	119
DAFTAR PUSTAKA	120

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	24
Tabel 4.1	70
Tabel.4.2	73
Tabel 4.3	87

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.4	58
Gmbar 3.3	65

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris, tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam hidup dan kehidupan manusia. Oleh karena itu tanah harus diberdayagunakan dan dikelola agar memberikan manfaat yang besar bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat(Avivah et al., 2022; *Central Bureau of Statistics Indonesia*, 2011) .Demikian juga bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan Nasional, sehingga harus diusahakan dan dikelola agar mendatangkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan pemiliknya, masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Tanah mempunyai nilai sosial, kebutuhan manusia akan tanah adalah mutlak, namun kepemilikannya bersifat tidak mutlak karena tetap memerhatikan kepentingan dan kebutuhan tanah yang lebih luas yaitu manusia yang lain(Fauzia et al., 2021; Surya et al., 2024) Di dalam mempergunakan tanah, pemilik tanah harus memperhatikan bahwa hak atas tanah tidak mutlak kepentingan orang lain dan tidak boleh merugikan orang lain.

Tanah juga mempunyai nilai ekonomis yang dapat dikelola dan diusahakan oleh pemilik atau pemegangnya sehingga memberikan manfaat bagi pemilik atau pemegangnya(Hagemans, 2024) Namun di dalam perkembangan sekarang ini tanah sudah menjadi alat komoditi. Indonesia yang sebagian besar masyarakatnya

menggantungkan hidup dan kehidupannya di bidang pertanian, sehingga di sini tanah mempunyai peranan yang sangat dominan sebagai kebutuhan primer bagi kehidupan manusia(Jamilah & Firmansyah, 2022; Yanto & Nasarudin, 2021).

Tanah merupakan salah satu faktor produksi penting yang harus dimanfaatkan secara optimal. Setiap jenis tanah selain mempunyai zat yakni tanah, yaitu tanah itu sendiri, juga mempunyai manfaat tertentu misalnya untuk pertanian, perumahan atau industri. Islam memperbolehkan seseorang memiliki tanah memanfaatkannya. Kalau dicermati nas-nas syara' yang berkaitan dengan kepemilikan tanah, maka ditemukan ketentuan hukum tentang tanah berbeda dengan kepemilikan benda-benda lainnya(Rudianto & Heriyanto, 2022)

Badan Pertanahan Nasional merupakan Lembaga Pemerintahan Non Kementrian yang bertanggung jawab kepada Presiden dengan dipimpin oleh Kepala. Dalam Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN RI No. 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Pertanahan, bahwa Lembaga ini berada di bawah Kementrian terkait yang terletak di Provinsi, sekaligus bertanggung jawab kepada Menteri. Khusus mengenai tugas dan fungsinya diatur dalam Permen ini di Pasal 3:

- a. Pengkoordinasian, Pembinaan, dan pelaksanaan penyusunan rencana, program dan anggaran Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan di Wilayahnya;
- b. Pengkoordinasian penyelesaian tindak lanjut temuan hasil pengawasan; penetapan hak, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat,

penataan pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pertanahan dan penanganan sengketa dan perkara;

- c. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kegiatan pertanahan di Kantor Wilayah dan Kantor pertanahan; dan
- d. Pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Wilayah dan Pengkoordinasian tugas dan pembinaan administrasi pada Kantor Pertanahan.

Kelurahan merupakan sebuah daerah administrative di Indonesia yang berada dibawah wilayah kecamatan dan di pimpin oleh seorang Lurah. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil yang setingkat dengan Desa yang memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas dibanding Desa, melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pemerintahan kabupaten/kota di wilayah kelurahan setempat. yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota, dengan demikian kelurahan bukan merupakan badan hukum. Misi kelurahan yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bahkan lebih mendasar adalah untuk memperkuat bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Untuk mencapainya Indonesia harus memulai paradigma pembangunan dari bawah (Desa dan Kelurahan) sebagai unit satuan pemerintahan terdepan (Gunanegara, 2022)

Menurut Al- Raghīb al-Ashfahani didefinisikan “tanah” yaitu dengan sesuatu yang rendah atau di bawah (kebalikan dari sesuatu yang tinggi, langit); sesuatu yang bisa menumbuhkan sesuatu yang lain atau sesuatu yang bisa menyuburkan sesuatu.

Adam, (2023). memberikan definisi tentang tanah yaitu “adapun permukaan bumi itu disebut tanah, dalam penggunaannya meliputi juga tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar hal itu diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan tanah tersebut”. K. Wancik Saleh berpendapat, yang dimaksud dengan tanah adalah hanya “permukaan bumi”, jadi merupakan sebagian dari pada bumi. Releigh Barlowe Mengibaratkan tanah sebagai sepotong intan (batu permata) yang mempunyai banyak sisi, adakalanya tanah dipandang sebagai ruang, alam, faktor produksi, barang-barang konsumsi, milik, dan modal. Di samping itu ada juga yang memandang tanah sebagai benda yang berkaitan dengan Tuhan (sang pencipta), berkaitan dengan masyarakat yang menimbulkan pandangan bahwa tanah sebagai kosmos, dan pandangan bahwa tanah adalah sebagai tabungan (saving) serta menjadikan tanah sebagai asset (kekayaan).

Nasional berupa Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di mana hal ini didukung SKB 3 menteri itu menunjuk pemerintah daerah untuk menganggarkan biaya persiapan PTSL sebesar Rp 150.000 melalui APBD, walaupun tidak dianggarkan didalam APBD seharusnya pemerintah daerah membuat perbup/perwali untuk mengatur bahwa biaya tersebut dibebankan kepada masyarakat. Peraturan Kepala BPN terkait dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah itu untuk terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah.¹³ Undang-Undang Pokok Agraria sebagai dasar hukum pertanahan di Indonesia yaitu Pasal 19 ayat 1 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah, berbunyi “Untuk menjamin kepastian hukum oleh

Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”, meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan atas tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

PTSL adalah Pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam suatu wilayah desa atau kelurahan, di mana melalui program ini, pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah yang dimiliki masyarakat. Program ini dituangkan dalam Peraturan Menteri No. 12 tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden No. 2 tahun 2018. Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan Asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka(Pasal 2 PP 24/ 1997).¹⁴ Sedangkan dalam Pasal 3 PP 24/1997 menerangkan tujuan pendaftaran tanah:

1. Memberikan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai

bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sebagai kegiatan pertanahan kali pertama didaftarkan secara serempak meliputi segenap objek tanah yang hendak didaftarkan pada seluruh kawasan wilayah NKRI yang didalamnya terdapat data fisik dan data yuridis atas tanah.

Pendaftaran tanah dimulai dari pra, yaitu tahap persiapan masyarakat untuk mengumpulkan bukti-bukti kepemilikan tanah, diantaranya riwayat tanah, surat pernyataan yang dibubuhi materai, meminta informasi kepada kelurahan apakah bidang tanah bukan merupakan tanah Negara, patok-patok, foto dan lainnya yang merupakan tanggung jawab masyarakat. Peran kepemimpinan dari pihak eksternal seperti pemerintah daerah hingga pemerintah desa/kelurahan mampu menjalin (Ayu & Heriawanto, 2019; Syahdan et al., 2020)

Sesuai dengan ketentuan undang-undang pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi dasar bagi pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” demikian pula soal tanah, pemerintahan berkewajiban memberikan kepastian hukum terhadap lahan yang dimiliki masyarakat atau badan usaha. Negara Indonesia telah menjamin hak rakyatnya. Sebagai negara yang demokrasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warga

negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahannya tidak terkecuali (Surya et al., 2024)

Untuk memperoleh kepastian hukum dan hak atas tanah Undang-Undang Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah menugaskan kewajiban kepada pemerintahan untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA, yaitu:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintahan diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintahan.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, Perpetaan, dan Pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak ;dan
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. (Santoso, 2016 : 3)

Tujuan pemerintahan mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA), melalui pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintahan mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah (Apriani & Bur, 2020; Suhariono et al., 2022)

Sertifikat hak atas tanah adalah suatu bukti yang sangat kuat mengenai hal penguasaan atau pemilikan tanah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintahan secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengkajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu

yang membebaninya. Tujuan pendaftaran tanah itu sendiri terdapat dalam pasal 3 Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan,
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintahan agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar,
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang mengatur pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan mengatur percepatan pelaksanaan Pendaftaran tanah sistematis lengkap. Kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia belum diikuti dengan pemahaman yang baik oleh masyarakat Indonesia, masih banyak sekali tanah milik masyarakat yang belum mempunyai sertifikat, disebabkan oleh berbagai faktor yang menyebabkan masyarakat tidak mendaftarkan hak milik atas tanahnya tersebut. Terdapat berbagai anggapan yang menyatakan bahwa untuk memperoleh sertifikat memerlukan waktu yang cukup lama serta menggunakan prosedur atau cara yang berbelit-belit dan juga biaya yang mahal merupakan faktor penyebab yang tidak dapat dipungkiri (Handyastono et al., 2025; Rudianto & Heriyanto, 2022)

Keadaan demikianlah yang dikhawatirkan oleh pemerintahan dan masyarakat pada umumnya, dari situlah pemerintah mengeluarkan peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

(PTSL) merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah diseluruh wilayah.(Basri, 2024)

Kepastian kepemilikan tanah diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pendaftaran Tanah tersebut memberikan kepastian hukum terhadap pemilik atau yang menguasai tanah tersebut.⁹ Pendaftaran tanah akan berjalan jika ada kesadaran hukum masyarakat. Pendaftaran tanah tersebut memiliki tujuan agar dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Hal ini dikarenakan hasil dari kegiatan pendaftaran tanah berupa penerbitan alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Alat bukti kepemilikan tersebut dapat digunakan untuk membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah yang dilaksanakan di Indonesia merupakan pendaftaran tanah dalam rangka “Rechts kadaster”, yaitu pendaftaran tanah yang tujuannya adalah dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, pada proses akhir pendaftaran tanah diterbitkan alat bukti berupa Buku Tanah dan sertifikat Tanah yang terdiri salinan Buku Tanah dan Surat Ukur(Apriani & Bur, 2020; Widayati et al., 2018).

Selain itu cara pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang-bidang tanah yang didaftar secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga dikemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah (Kurniawan et al., 2018). Dengan demikian dapat dihindarkan dengan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai

sekarang masih sering terjadi.⁸ Salah satu daerah di Indonesia yang mengikuti program Pendaftaran tanah sistematis lengkap yang selanjutnya disebut dengan PTSL yaitu Kota Palu. Kota Palu yang terletak di Sulawesi Tengah dengan luas wilayah 395,06 km² dengan jumlah 1 kota, 8 kecamatan, dan 46 kelurahan. Kota Palu yang menjadi salah satu tempat pelaksanaan PTSL tersebut maka perlu diadakan penelitian terkait program pelaksanaan PTSL di Kota Palu dan mengetahui problematika pendaftaran tanah melalui PTSL di Kota Palu dan upaya penyelesaiannya (Surahman et al, 2025).

Indikator tersebut penulis dapat menganalisis berhasilnya tingkat efektifitas program PTSL yang dilaksanakan di BPN Kota Palu Sulawesi Tengah. Oleh karena itu Penulis mengangkat Judul “Analisis Tingkat Efektifitas Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Palu Sulawesi Tengah”. Dengan mengangkat judul tersebut, diketahui Penulis mengetahui pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat atau kendala hukum maupun kendala teknis dalam pelaksanaan program tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Bagaimana efektifitas pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Palu ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka di dalam suatu penelitian memerlukan tujuan penelitian yang merupakan hal-hal tertentu yang hendak dicapai penulis. Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Obyektif

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) pada tanah yang belum bersertifikat di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Palu.
- b. Untuk mengetahui efektifitas pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Palu .

2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk menambah,memperluas wawasan, dan kemampuan penulis dalam mengkaji masalah di bidang Hukum Administrasi Negara mengenai Hukum Agraria dalam hal pendaftaran tanah.
- b. Untuk memenuhi salah satu persyaratan akademis dalam menyelesaikan studi Strata II Program Studi Magister Ilmu pemerintahan di Pascasarjana Universitas Tadulako

1.4 Manfaat Penelitian

Dalam suatu penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulisan

itu sendiri maupun pihak lain. Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan masukan dan tambahan pengetahuan yang terkait dalam pengembangan ilmu di bidang Hukum Administrasi Negara,
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai tambahan referensi terhadap penelitian-penelitian sejenisnya pada tahap selanjutnya.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemecahan solusi sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

2. Manfaat Praktis

- a. Mengembangkan penalaran dan pola pikir penulisan dalam meneliti suatu permasalahan hukum.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti oleh penulis secara benar dan bukan hanya penalaran saja sehingga sesuai dengan tujuan hukum yaitu kepastian hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini terdapat beberapa hal yang terkait dengan penelitian sebelumnya yang di lakukan peneliti lainnya. Hasil – hasil penelitian terdahulu tentu sangat relevan sebagai referensi ataupun menjadi pembanding, karena terdapat beberapa kesamaan prinsip, walaupun beberapa hal ada terdapat perbedaan. Penggunaan hasil – hasil penelitian sebelumnya dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas dalam kerangka dan kajian penelitian ini. Adapun penelitian – penelitian terdahulu dapat dilihat sebagai berikut :

(Akbar, 2021). melakukan penelitian dengan judul Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Studi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Palu) Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Sasaran utama dari program PTSL ini adalah bidang tanah yang belum bersertifikat, sedangkan bidang tanah yang sudah bersertifikat itu hanya dilakukan pembaruan data kembali terhadap lokasi-lokasi yang sudah bersertifikat dengan alasan kondisi lokasi tersebut tidak sesuai lagi dengan

kondisi yang sekarang. Sebagaimana dimaksud dalam undang-undang No. 5 tahun 1960 pasal 19 tentang kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah.

Ekonomi islam benar-benar mampu melahirkan sistem ekonomi yang adil. Bila kesejahteraan pribadi tercapai maka sesuatu yang diharapkan akan tercipta pada kesejahteraan bersama. Hakikat harta dalam islam adalah segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termaksud tanah hakikatnya adalah milik allah SWT semata sebagai pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) kemudian allah SWT memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik allah ini sesuai dengan hukum-hukumnya.

(Zahratul Muna, 2024). melakukan Penelitian tentang Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (studi penelitian Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Utara). Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan utama terletak pada kesepakatan antara warga desa dan kepala desa terkait partisipasi dalam PTSL. Upaya peningkatan mencakup kunjungan langsung ke rumah warga dan penyuluhan untuk meningkatkan partisipasi dalam program ini, serta pemetaan bidang tanah sebagai strategi tambahan.

Himawan H.A, (2019) melakukan Penelitian tentang Problematika Dan Tingkat Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Temanggung Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (studi penelitian Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Utara). Hasil *The research uses a sequential mixed methods approach, with qualitative data as the primary source supported by*

quantitative data. The findings reveal that the main issues include a lack of public understanding of the importance of land certification, insufficient regulation of pre-PTSL costs, and a shortage of human resources and infrastructure. Additionally, outstanding land tax debts were identified as a hindrance. Although the public satisfaction index for the 2019 PTSL implementation was 80.625 (categorized as good), improvements are needed to achieve an "A" service quality rating, which requires a minimum index of 88.31. The study concludes that the problems in the PTSL implementation are caused by both internal and external factors, and therefore, performance improvements should focus on enhancing the procedures and mechanisms of the 2019 PTSL implementation to achieve optimal results.

Winanda, dkk (2021) melakukan penelitian dengan judul Sistematis Lengkap Di Kota Cirebon. Berdasarkan penelitian dihasilkan kesimpulan bahwa Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Cirebon berjalan sesuai tahapan dalam pelaksanaannya, mulai dari tahap perencanaan dan persiapan, penyuluhan dan sosialisasi yang dimulai dari tingkat Desa / Kelurahan sebagai pemerintahan terkecil yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan faktor-faktor yang menghambat Pemerintahan Desa / Kelurahan untuk mendukung kelancaran program pemerintah. Kesimpulan dan saran sebagai solusi dari permasalahan adalah sanksi yang dikenakan pada Setiap Instansi terkait yang tidak mendukung Program-program yang bertujuan mensejahterakan Masyarakat.

Kurniawan A, dkk (2018) melakukan penelitian dengan judul Ekspektasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Faktor Sosial dan Ekonomi

Masyarakat .Berdasarkan penelitian dihasilkan yaitu terdapat hubungan yang signifikan antara faktor sosial dan faktor ekonomi dengan ekspektasi terhadap PTSL sebesar 0,531 sehingga dapat dikategorikan sebagai hubungan yang kuat dengan nilai signifikansi $0,000 < 0,05$. Terdapat pengaruh yang signifikan antara faktor sosial dan faktor ekonomi dengan ekspektasi terhadap PTSL sebesar 0,298 dengan nilai signifikansi sebesar $0,000 < 0,05$.

Hafsah S dkk (2019) melakukan penelitian dengan judul Kualitas Pelayanan Dalam Pelaksanaan Program Ptsl (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) Di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli .Berdasarkan penelitian dihasilkan dapat diketahui bahwa tujuan dalam pelaksanaan program PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang belum tercapai. Hal ini terlihat dari jumlah masyarakat yang mengikuti program PTSL masih jauh dari target yang ditetapkan di Kantor Pertanahan Deli Serdang. Prosedur pelaksanaan sudah sesuai dengan prosedur dan peraturan yang ditetapkan pemerintah karena menggunakan juknis dan juklak sebagai acuan dasar dalam melaksanakan program PTSL. Sasaran dalam program ini sudah tepat sasaran hanya saja kurangnya sosialisasi yang diberikan petugas pelaksana PTSL membuat program ini sedikit terhambat adapun hambatan lainnya yaitu kurangnya kesadaran masyarakat dalam menjaga aset tanah miliknya.

Kompetensi SDM sudah sesuai dengan keahliannya dibidang masing masing hanya saja kurangnya jumlah pegawai atau petugas pelaksana PTSL memengaruhi kinerja pegawai sehingga kurang maksimal.

Yana W, dkk (2020) melakukan penelitian dengan judul Efektivitas Reformasi Agraria Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bintan Ekspektasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Faktor Sosial dan Ekonomi . *The systematic land-plating program is the first silmutaneous action of land registration of all land objects across the republic of Indonesia in one rural region or another similar name, which included the collecting and verifying of physical data and jurisdictional data regarding one or several land registration items for the purposes of registration. The pupose of this reseach is to know the effectiveness of agrarian reintegration through this programme. The inerl program began to carry out the star review iin 2017, but it has not been effective since there are still people who complain that they have not received a certificate from the existing program, and the four inflection gauges are just one indicator with the result. The objective of the lending program to increase land refistration in order to reduce land disputes and orderly administration of land and also to give legal assurance and protection to the owner of a land*

Almira N , dkk (2021) melakukan penelitian dengan judul Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Aceh Barat Berdasarkan penelitian *The Complete Systematic Land Registration Program is a simultaneous land registration activity for the first time throughout Indonesia in one village area where there are still people whose land has not been registered. The Complete Systematic Land Registration Program has been regulated in Presidential Instruction Number 2 of 2018 concerning Acceleration of Complete*

Systematic Land Registration throughout Indonesia. The purpose of this program is to accelerate the provision of legal certainty and legal protection of community lands in a sure, fair and safe manner. And this study aims to determine the effectiveness of the PTSL program at the West Aceh National Land Agency. This study uses qualitative research methods with a descriptive approach and data collection is done by interview. The results obtained in this study are the implementation of the PTSL program at the National Land Agency of West Aceh has been carried out in accordance with the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning Number 12 of 2017 and the stages of implementing the PTSL program such as planning for location determination, preparation, formation and appointment of the Land Registration Adjudication Committee. Complete Systematic, counseling, physical and juridical data collection, data research/land inspection, completion of PTSL activities, recognition and granting of rights, bookkeeping and certificate issuance. Based on the research results, the implementation of the PTSL program at BPN Aceh Barat has been effective.

Panigoro D,C , dkk (2023) melakukan penelitian dengan judul Efektifitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Provinsi Gorontalo Dalam Perspektif Hukum Kebijakan Publik Berdasarkan Penelitian Menunjukkan Bahwa Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk merespon berbagai keluhan masyarakat, terkait dengan pengadaan pembuatan sertifikat gratis bagi masyarakat miskin yang memiliki lahan atau sebidang tanah. PTSL yakni Prosedur pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara bersamaan dan serentak.

Guna mempercepat pelaksanaan program tersebut Badan Pertanahan Nasional Provinsi Gorontalo melakukan koordinasi dengan Badan Pertanahan kabupaten/ kota yang ada di Provinsi Gorontalo. Pelaksanaannya yakni petugas turun langsung kepada masyarakat, namun pelaksanaannya sampai saat ini dapat dikatakan belum memenuhi target, karena masih banyak tanah masyarakat yang masih dalam status terdaftar dan belum berubah menjadi tanah yang sudah bersertifikat. Salah satu faktor dominan yang menjadi penghambat diantaranya, yakni kurangnya kesadaran masyarakat terkait pentingnya sertifikat tanah sebagai tanda bukti hukum atas tanah yang dimilikinya, terbatasnya Sumber daya manusia yang berkompeten serta sarana prasana yang diperlukan kurang memadai.

Rajasa A , dkk (2023) melakukan penelitian dengan judul Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Madiun Berdasarkan penelitian pelaksanaan PTSL di Kabupaten Madiun berpengaruh positif terhadap terciptanya tertib pertanahan, yaitu tertib hukum dan tertib administrasi pertanahan, ditunjukkan dengan banyaknya bidang tanah yang telah mampu disertipikatkan dalam proses PTSL. Hal ini menunjukkan adanya efektivitas hukum dan kesadaran hukum masyarakat meskipun dalam pelaksanaan PTSL masih ditemukan beberapa kendala baik internal maupun eksternal dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat PTSL yang diterbitkan BPN akan menjadi bukti dan dapat menjadi alat pembuktian di pengadilan. UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, memberikan perlindungan hukum sepanjang tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Untuk dapat menjadi pembuktian yang mutlak,

berdasar Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, ditentukan bahwa apabila dalam jangka waktu 5 (lima) setelah penerbitan Sertipikat tidak ada pihak lain yang mengajukan keberatan dan gugatan, maka pihak yang merasa sebagai pemilik atas tanah itu tidak dapat menuntut hak atas tanah tersebut.

Nurahayati F , dkk (2023) melakukan penelitian dengan judul Analisis Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Munculnya Sengketa Pertanahan Berdasarkan penelitian menunjukkan bahwa asas publisitas yang diatur oleh Permen ATR/Ka. BPN-RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL jauh lebih singkat yaitu 14 hari jika dibandingkan dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu 30 hari. Dengan waktu yang lebih singkat penerapan asas Kontradiktur Delimitasi sangat sulit diterapkan terlebih lagi dengan waktu yang relatif pendek dengan target yang besar setiap tahunnya memungkinkan terjadi sengketa akibat data yang diperoleh tidak valid. Celah ini yang kemudian dijadikan oleh mafia tanah untuk melakukan modus operandi nya. Untuk menangani sengketa yang timbul akibat PTSL dapat dilakukan dengan menempuh Jalur Non Litigasi dan Litigasi. Saran dari penelitian ini adalah pelaksanaan asas publisitas adalah tetap didasarkan pada

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu selama 30 hari untuk memastikan data-data benar valid, asas Kontradiktur Delimitasi bisa diterapkan dan meminimalisir terjadinya sengketa, dan yang terpenting asas-asas dalam regulasi benar-benar terimplementasi, serta memberantas mafia tanah.

Azizah N,K , dkk (2020) melakukan penelitian dengan judul Analisis Tingkat Efektifitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Boyolali Berdasarkan penelitian efektifitas pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Boyolali. Penelitian hukum ini termasuk penelitian empiris. Data diperoleh dengan cara studi pustaka dan penelitian secara langsung dari sumber asli yang berupa wawancara, yang kemudian diolah dan dianalisis dengan metode deskriptif. Kesimpulan akhir dari penelitian ini yaitu menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah melalui program PTSL sudah berjalan sesuai dengan stuktur sistem yang berlaku di Permen N0. 6 tahun 2018, namun dalam proses pelaksanaannya terdapat beberapa kendala dan target yang masih belum tercapai akan tetapi ada peningkatan pencapaian target setiap tahunnya. Dari indikator tersebut penulis memberi kesimpulan yaitu pelaksanaan PTSL sudah cukup efektif terlaksana.

Samsu F, dkk (2024) melakukan penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kantor Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Berdasarkan Penelitian Data Dan Penarikan Kesimpulan. Hasil penelitian sesuai dengan teori dan merse menunjukkan (a) Berdasarkan pendekatan informasi, pelaksana program Ptsl dikantor Atr/Bpn Kabupaten Gowa telah bekerja dengan baik terkait pemberian informasi/penyuluhan terhadap masyarakat mengenai program Ptsl ini bekerjasama dengan aparat desa setempat. Yang selanjutnya menjelaskan mengenai (b) isi kebijakan, Program PTSL

merupakan kebijakan pemerintah untuk mempercepat pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Kabupaten Gowa di tahun 2024 mendapatkan jatah 33.000 bidang tanah untuk 3 kecamatan, selanjutnya program akan terus dilaksanakan sampai semua tanah di kabupaten Gowa bersertifikat. Tentunya itu tidak terlepas dari dukungan masyarakat (c). masyarakat sangat mendukung kegiatan ptsl ini, namun masyarakat mengharapkan pembayaran sesuai dengan aturan, kemudian adanya penambahan jatah bidang tanah untuk PTSL selanjutnya (d) Kerjasama yang baik antara Kementerian Atr/Bpn, pemerintah desa, dan masyarakat merupakan kunci utama keberhasilan program ini.

Sari,M , dkk (2022) melakukan penelitian dengan judul Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Pada Kantor Desa Mangkusip Kecamatan Tanta Kabupaten Tabalong Penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Efektifitas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap(PTSL) pada Kantor Desa Mangkusip Kecamatan Tanta Kabupaten Tabalong. Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan deskriptif kualitatif, metode pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data yang digunakan adalah model Miles and Hubberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilihat dari aspek Ketepatangunaan dikategorikan cukup Efektif, pada aspek hasil guna dikategorikan belum Efektif, dan aspek Menunjang Tujuan di kategorikan belum Efektif sehingga kesimpulan penelitian adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada Kantor Desa Mangkusip Kecamatan Tanta Kabupaten Tabalong dikategorikan Tidak Efektif.

Tabel 2.1

Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti / Judul Penelitian / Tahun	Teori Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	(Athira rizal 2025) Efektivitas pendaftaran tanah sistematis lengkap pada badan pertanahan kota palu	Miles and Huberman	Kualitatif	Hasil Penelitian menunjukkan pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu dengan menggunakan teori efektivitas menurut H. Emerson, yang mencakup tiga aspek utama yaitu pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi, dapat disimpulkan bahwa program ini telah berjalan secara efektif meskipun masih terdapat beberapa kendala di lapangan. Dari aspek pencapaian tujuan, pelaksanaan program PTSL

				telah berhasil mewujudkan tujuan utama yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat melalui penerbitan sertipikat tanah.
2	(Zahratul Muna, 2024). Penelitian tentang Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Studi Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Utara)	Miles and Huberman	Kualitatif Deskriptif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan utama terletak pada kesepakatan antara warga desa dan kepala desa terkait partisipasi dalam PTSL. Upaya peningkatan mencakup kunjungan langsung ke rumah warga dan penyuluhan untuk meningkatkan partisipasi dalam program ini, serta pemetaan bidang tanah sebagai strategi tambahan.

3	Sari, M. dkk (2022). Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Pada Kantor Desa Mangkusip Kecamatan Tanta Kabupaten Tabalong			Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilihat dari aspek Ketepatangunaan dikategorikan cukup Efektif, pada aspek hasil guna dikategorikan belum Efektif, dan aspek Menunjang Tujuan di kategorikan belum Efektif sehingga kesimpulan penelitian adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada Kantor Desa Mangkusip Kecamatan Tanta Kabupaten Tabalong dikategorikan Tidak Efektif.
4	Azizah, N.K. dkk (2020). Analisis Tingkat	Model Delone and McLean (1992)	Kualitatif Deskriptif	Kesimpulan akhir dari penelitian ini yaitu

	Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Boyolali			menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah melalui program PTSL sudah berjalan sesuai dengan struktur sistem yang berlaku di Permen No. 6 tahun 2018, namun dalam proses pelaksanaannya terdapat beberapa kendala dan target yang masih belum tercapai akan tetapi ada peningkatan pencapaian target setiap tahunnya. Dari indikator tersebut penulis memberi kesimpulan yaitu pelaksanaan PTSL sudah cukup efektif terlaksana.
5	Panigoro, D.C. dkk (2023). Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah	Miles and Huberman	Kualitatif	Berdasarkan penelitian menunjukkan bahwa Program Pendaftaran Tanah Sistematis

	Sistematis Lengkap (PTSL) di Provinsi Gorontalo			Lengkap (PTSL) merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk merespon berbagai keluhan masyarakat terkait dengan pengadaan pembuatan sertifikat gratis bagi masyarakat miskin yang memiliki lahan atau sebidang tanah.
--	---	--	--	--

2.2 Kerangka Teori

Teori adalah usaha merumuskan sesuatu yang luas dan tidak jelas menjadi sesuatu yang jelas dan ringkas. Dari suatu fenomena atau gejala-gejala yang terpisah menjadi satu penjelasan umum yang gampang dipahami. Fred N. Kerlinger dalam bukunya *Foundation of Behavioral Research* menjelaskan, Penelitian ini merupakan penelitian hukum, maka teori yang dipakai adalah teori hukum yaitu teori dalam bidang hukum yang berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan hal-hal yang dijelaskan bersifat ilmiah dan memenuhi standar teoritis. Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan pada tesis ini adalah Teori Administrasi Teori

Kewenangan dan teori Kepastian Hukum:

2.2.1 Teori Admintrasi

Teori administrasi merupakan landasan konseptual yang menjelaskan bagaimana kegiatan dalam organisasi publik maupun privat dapat diatur, diarahkan, dan dikoordinasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Secara umum, teori ini berfokus pada bagaimana fungsi manajemen seperti perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, koordinasi, dan pengawasan dilaksanakan agar sumber daya dapat dimanfaatkan secara optimal.

Menurut Henri Fayol (1916), administrasi atau manajemen mencakup lima fungsi utama, yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *commanding* (pengarahan), *coordinating* (koordinasi), dan *controlling* (pengawasan). Kelima fungsi ini saling berkaitan dalam menciptakan efektivitas organisasi. Fayol menekankan bahwa keberhasilan administrasi ditentukan oleh kemampuan seorang pemimpin dalam mengatur sumber daya manusia dan material agar berjalan selaras dengan tujuan organisasi. Sementara itu, Luther Gulick dan Lyndall Urwick memperkenalkan konsep POSDCORB yang merupakan akronim dari *Planning*, *Organizing*, *Staffing*, *Directing*, *Coordinating*, *Reporting*, dan *Budgeting*. Konsep ini menegaskan bahwa administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan proses manajerial, tetapi juga dengan pelaksanaan kebijakan, pengambilan keputusan, dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Dalam konteks administrasi publik modern, teori administrasi dipandang sebagai upaya untuk menciptakan tata kelola

pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Administrasi publik berperan penting dalam menjalankan kebijakan negara dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional. Oleh karena itu, teori administrasi menjadi dasar bagi analisis terhadap efektivitas program-program pemerintah, seperti Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang menuntut koordinasi antarunit, kepemimpinan yang adaptif, serta perencanaan yang tepat untuk mencapai tujuan reformasi agraria. Teori administrasi dan teori efektivitas memiliki hubungan yang sangat erat dalam konteks pelaksanaan kebijakan publik. Keduanya sama-sama menekankan pentingnya perencanaan, koordinasi, dan pengawasan untuk mencapai tujuan organisasi atau program pemerintah secara optimal. Dalam hal ini, teori administrasi berfungsi sebagai kerangka operasional, sedangkan teori efektivitas menjadi alat ukur kinerja terhadap hasil pelaksanaannya.

Menurut teori administrasi yang dikemukakan oleh Henri Fayol, efektivitas suatu organisasi sangat bergantung pada bagaimana fungsi-fungsi manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, koordinasi, dan pengawasan dijalankan dengan baik. Apabila fungsi-fungsi tersebut berjalan selaras, maka organisasi akan mampu mencapai tujuannya dengan efisien. Konsep ini sejalan dengan pandangan H. Emerson tentang efektivitas, yang menilai keberhasilan organisasi melalui tiga aspek utama, yaitu pencapaian tujuan (*achievement of objectives*), integrasi (*integration*), dan adaptasi (*adaptation*). Dalam praktik administrasi publik, keterkaitan kedua teori tersebut terlihat dari bagaimana pelaksanaan suatu program pemerintah dikelola dan

dievaluasi. Melalui pendekatan administrasi, suatu program seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dirancang dengan memperhatikan struktur organisasi, pembagian tugas, serta mekanisme koordinasi antarinstansi. Sementara itu, teori efektivitas H. Emerson digunakan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan program tersebut telah mencapai tujuannya, mampu berintegrasi dengan unsur-unsur terkait, serta beradaptasi terhadap kebutuhan masyarakat dan perubahan kebijakan.

Dengan demikian, teori administrasi memberikan dasar manajerial dan struktural, sedangkan teori efektivitas H. Emerson memberikan ukuran evaluatif terhadap hasil pelaksanaan administrasi tersebut. Kedua teori ini saling melengkapi dalam menjelaskan efektivitas penyelenggaraan program PTSL di Kantor Pertanahan Kota Palu, baik dari sisi proses pelaksanaan maupun capaian hasilnya.

2.2.2 Teori Kepastian Hukum

Persiapan Kepastian berasal dari kata pasti, yang artinya tentu sudah tetap, tidak boleh tidak, suatu hal yang sudah tentu.³⁴ Kepastian Hukum memiliki arti “Perangkat Hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap Warga Negara”.³⁵ Kepastian hukum adalah dasar dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.

Menurut pendapat Soehino dalam bukunya yang berjudul Ilmu Negara: “Kepastian Hukum berkaitan dengan supremasi hukum, karena hukumlah yang

berdaulat”. Dalam bukunya tersebut Soehino juga mengutip pendapat Krabe yang mengatakan, “Bahwa hukumlah yang memiliki kedaulatan tertinggi, Kekuasaan bukan kedudukan atau pangkat dan jabatan seorang pemimpin melainkan kekuasaan itu dari hukum, karena hukumlah yang memberikan pengakuan hak dan wewenang. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan setiap anggota masyarakat akan saling berbuat sesuka hati dengan bertindak main hakim sendiri.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah system norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma- norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Menurut Utrecht, menyatakan bahwa Kepastian Hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu:

- a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
- b. Keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karna dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh

Negara terhadap individu.

Lebih lanjut Mochtar Kusuma Atmadja menyebutkan bahwa, untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban

2.2.3 Teori Perlindungan Hukum

Soetjipto Raharjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya untuk melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.⁴⁰Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan preventif dan represif, perlindungan hukum yang preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di pengadilan.

Perlindungan Hukum adalah upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman masyarakat. Secara umum terdapat tiga

perbuatan pemerintahan, adalah:

- c. Perbuatan pemerintah dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regelling*);
- d. Perbuatan pemerintah dalam penerbitan keputusan (*beschikking*);
- e. Perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*Materiele daad*).

Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang public oleh karna itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum public, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata oleh karna itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Muchsan mengatakan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah yang berbentuk melanggar hak subyektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat *Privaatrechtelijk* saja, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publiekrechtelijk*, Penguasa dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain bila :

- a. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan tersebut;
- b. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum public serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut

2.2.4 Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah:

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan

penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pengertian lain dari pendaftaran tanah (*Cadaster*) adalah berasal dari Rudolf Hemanses, seorang mantan kepala jabatan pendaftaran tanah dan menteri agraria mencoba merumuskan pengertian pendaftaran tanah. Menurutnya pendaftaran tanah adalah pendaftaran tanah atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang itu (Arnowo, 2019; Rahmawati, 2022)

Pendaftaran tanah Menurut A.P. Parlindungan: “Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda *Kadaster*) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari Bahasa latin *Capistratum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Menurut (Djabbarudin, 2020) dari segi istilah pendaftaran tanah, dalam bahasa latin disebut *Capistratum*, di Jerman dan Italia disebut *Catastro*, di Prancis disebut *Cadastre*, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah *Kadastrle* atau *Kadaster*. Maksud dari *Capistratum* atau *kadaster* dari segi bahasa adalah suatu register, capita, unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas

peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.

Pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat 1. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk surat pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta

hak-hak tertentu yang membebaninya. Ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud adalah PP No. 24 Tahun 1997.

Pengertian pendaftaran tanah tersebut ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang meliputi :

1. Pengukuran, Perpetaan dan Pembukuan Tanah
2. Pendaftaran hak atas tanah dan Peralihan Hak-Hak tersebut
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 19 ayat (1) UUPA, maka pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkannya Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah dalam pengaturan hak atas tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pelaksanaan pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah,²⁹ dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur. Salinan buku tanah dan surat ukur tersebut merupakan surat bukti hak oleh pemegang hak sebagai tanda bukti hak yang kuat, yang dalam praktek disebut juga sertipikat.

Dalam penjelasan PP 24 Tahun 1997,³⁰ disebutkan bahwa tanda bukti hak atau sertipikat tersebut adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu dokumen. Oleh karena surat ukur (hasil dan turunan dari kegiatan pengukuran dan pemetaan) yang merupakan bagian dari sertipikat, maka batas-batas yang ditetapkan dalam Pendaftaran Tanah mempunyai kekuatan hukum, sehingga pendaftaran tanah itu merupakan suatu *rechtskadaster*.³¹ Prinsip-prinsip yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dipertegas dan diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Penegasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan upaya penyempurnaan terhadap peraturan yang ada sekaligus penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat sebagaimana prinsip-prinsip yang telah diamanatkan oleh Undang Undang Pokok Agraria.³² Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dimaksudkan secara

substansial tetap menampung konsepsi-konsepsi Hukum Adat yang hidup dan berakar dalam masyarakat, sehingga dengan demikian memperkuat kerangka tujuan Undang Undang Pokok Agraria yaitu untuk menciptakan unifikasi hukum tanah nasional yang memang didasarkan pada Hukum Adat.

2.2.5 Pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*)

Pendaftaran tanah dapat diartikan pula sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak tertentu yang membebaninya (FX. Sumarja, 2007:20). Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar, baik menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Pasal 12 PP Nomor 24 Tahun 1997, meliputi :

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis
3. Penerbitan sertifikat

4. Penyajian data fisik dan yuridis
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

2.2.6 Sistem pendaftaran tanah (*maintenance*)

Pendaftaran tanah dikenal adanya dua macam sistem pendaftaran, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) yaitu akta-akta yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Disini pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif, maksudnya bahwa dia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Apa yang tertera dalam akta atau surat yang diserahkan kepadanya sepanjang telah memenuhi syarat formal, maka dilakukan pendaftaran. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan (Marryanti & Purbawa, 2019)

Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), dalam sistem pendaftaran hak ini. Setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang di daftar melainkan haknya. Data tanah disimpan dalam buku tanah (*register*). Dalam pendaftaran hak ini, Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) harus bersikap aktif dalam memindahkan data. Sebagai tanda bukti hak, maka diterbitkan sertifikat, yang merupakan salinan register, yang terdiri dari salinan buku

tanah yang dilampiri surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen (Handayani, A, A, 2019; Masnah, 2021)

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang didaftarkan adalah Haknya.⁴⁹ Hal tersebut tampak adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti. Baik dalam pendaftaran pertama kali maupun dalam kegiatan pendaftaran pemeliharaan data, yang didaftar adalah akta, yaitu akta yang menciptakan hak baru maupun akta yang membuktikan adanya pemindahan hak atau pembebanan hak dalam daftar isian (*register*) akta. Data yuridis disimpan dan disajikan dalam bentuk akta, sedangkan data fisik disimpan dan disajikan dalam bentuk surat ukur dan peta pendaftaran. Tanda bukti haknya adalah akta dan surat ukur. Sistem pendaftaran hak yang di daftar adalah haknya, hak yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian, yang didaftar bukan aktanya, melainkan haknya di daftar dalam buku (*register*). Data yuridis disimpan dan disajikan dalam bentuk buku tanah, sedangkan data fisik disimpan dan disajikan dalam bentuk surat ukur dan peta pendaftaran. Tanda bukti haknya adalah Sertipikat (salinan dari register buku tanah dan surat ukur) (Ahmad et al., 2020; Mujiburohman, 2018)

Sertipikat memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun. Dalam Pasal 32 ayat 1 diberikan

penjelasan resmi mengenai arti dan persyaratan pengertian “berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Dijelaskan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.⁵⁰ Ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis, yang tercantum dalam sertifikat adalah benar. Sertifikat hak atas tanah mempunyai beberapa fungsi, yaitu: Pertama, sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat, inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Kedua, sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank dan kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, apabila pemegang hak atas tanah itu seorang pemegang hak misalnya, sudah tentu memudahkan baginya mengembangkan usahanya, itu karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh. Ketiga, bagi pemerintah, adanya sertifikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Adanya sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah tersebut telah terdaftar pada kantor pertanahan.

2.2.7 Objek Pendaftaran Tanah

Pemeliharaan Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

1. Hak Milik Hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang

dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 maka yang dapat memiliki hak milik adalah Warga Negara Indonesia dan Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial.

2. Hak Guna Usaha Hak Guna Usaha (selanjutnya disingkat HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu 25 tahun, yang diperuntukkan bagi perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. HGU dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Anak Agung Sagung Ngurah Indradewi, 2022)

3. Hak Guna Bangunan Hak Guna Bangunan (Selanjutnya disingkat HGB) yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 Tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Pihak yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

4. Hak Pakai Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini. Pihak yang dapat memiliki Hak Pakai adalah Warga Negara Indonesia, Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan

berkedudukan di Indonesia, Departemen. Lembaga Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah, Badan-badan keagamaan dan sosial, Orang asing yang berkedudukan di Indonesia, Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional(Ekawati & Sarikun, 2023)

5. Hak Pengelolaan Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Hak Pengelolaan dapat dimiliki oleh Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, PT. Persero, Badan Otorita, Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

6. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yaitu hak milik atas satuan yang bersifat perorangan dan terpisah, meliputi juga hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan (Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985.

7. Hak Tanggungan HAK Tanggungan (selanjutnya disingkat HT) adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA, berikut ataupun tidak benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur-kreditur lain.

8. Tanah Negara Tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.⁵⁹ Dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

2.2.8 Dasar hukum program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL)

Berikut adalah dasar hukum diselenggarakannya program PTSL:

1. Undang-undang dasar Republik Indonesia nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria;
2. Undang-undang nomor 11 tahun 2008 tentang informasi dan transaksi elektronik;
3. Undang-undang nomor 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik;
4. Undang-undang nomor 4 tahun 2011 tentang informasi geospasial;
5. Peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah;
6. Peraturan presiden nomor 17 tahun 2015 tentang kementerian agraria dan tata ruang;
7. Peraturan presiden nomor 20 tahun 2015 tentang badan pertanahn nasional;
8. Peraturan menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan

pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997
tentang pendaftaran tanah;

9. Peraturan menteri agraria dan tata ruang/kepala badan
pertanahan nasional nomor 8 tahun 2015 tentang
organisasi dan tata kerja kementerian agraria dan tata
ruang/badan pertanahan nasional;
10. Peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan
pertanahan nasional nomor 33 tahun 2016 tentang
surveyor kadaster berlisensi;
11. Peraturan menteri agraria dan tata ruang/kepala badan
pertanahan nasional nomor 35 tahun 2016 tentang
percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis
lengkap;
12. Peraturan menteri agraria dan tata ruang/kepala badan
pertanahan nasional Republik Indonesia nomor 12 tahun
2017 tentang percepatan pendaftaran tanah sistematis
lengkap

2.3 Konsep Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan suatu bidang yang berhubungan dengan proses pelaksanaan kebijakan, pengelolaan sumber daya publik, serta pemberian pelayanan kepada masyarakat. Secara konseptual, administrasi publik tidak hanya dipahami sebagai kegiatan birokrasi pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk mencapai

tujuan negara, yaitu kesejahteraan masyarakat. Menurut Dwight Waldo (1955), administrasi publik adalah manajemen dan pelaksanaan kebijakan publik yang menjadi bagian integral dari sistem pemerintahan. Ia menekankan bahwa administrasi publik tidak dapat dipisahkan dari nilai-nilai demokrasi, efisiensi, dan keadilan sosial. Sementara itu, Nigro dan Nigro (1984) mendefinisikan administrasi publik sebagai aktivitas yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui aparatur pemerintah.

Administrasi publik memiliki beberapa fungsi utama, antara lain perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*directing*), koordinasi (*coordinating*), dan pengawasan (*controlling*). Fungsi-fungsi ini dijalankan agar kegiatan pemerintahan dapat berlangsung secara efektif, efisien, dan akuntabel. Dengan demikian, administrasi publik tidak hanya berfokus pada prosedur birokratis, tetapi juga pada hasil akhir berupa peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam perkembangannya, konsep administrasi publik mengalami transformasi dari paradigma tradisional menuju paradigma modern. Administrasi publik tradisional lebih menekankan pada hierarki, disiplin, dan kepatuhan terhadap aturan, sedangkan administrasi publik modern lebih menekankan pada partisipasi masyarakat, transparansi, kolaborasi, dan orientasi hasil (*result-oriented*). Pergeseran paradigma ini menunjukkan bahwa administrasi publik semakin menempatkan masyarakat sebagai pusat pelayanan dan bukan sekadar objek kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, konsep administrasi publik relevan karena pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan administrasi publik oleh pemerintah dalam bidang pertanahan. Program ini menuntut adanya koordinasi antarlembaga, keterlibatan masyarakat, dan akuntabilitas dalam setiap tahapan pelaksanaannya. Oleh karena itu, pemahaman terhadap konsep administrasi publik sangat penting untuk menilai sejauh mana penyelenggaraan program tersebut telah berjalan efektif dan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

2.3.1 Paradigma Administrasi Publik

Paradigma administrasi publik menggambarkan cara pandang atau pendekatan yang digunakan dalam memahami, menjalankan, dan menilai kegiatan pemerintahan serta pelayanan publik. Perubahan paradigma ini terjadi seiring dengan perkembangan sosial, politik, ekonomi, dan teknologi, yang mempengaruhi bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. Setiap paradigma memiliki fokus, nilai, dan orientasi yang berbeda terhadap peran negara dan masyarakat dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Menurut Nicholas Henry (1975), perkembangan paradigma administrasi publik terbagi ke dalam beberapa fase utama yang menunjukkan evolusi pemikiran dan praktik administrasi dari waktu ke waktu:

1. Paradigma Administrasi sebagai Ilmu (1900–1926)

Pada masa ini, administrasi publik mulai dianggap sebagai cabang ilmu yang berdiri sendiri, terpisah dari ilmu politik.

2. Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi (1927–1937)

Paradigma ini dipelopori oleh tokoh-tokoh seperti Henri Fayol, Luther Gulick, dan Lyndall Urwick, yang mengembangkan prinsip-prinsip manajemen seperti POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*). Fokusnya adalah menemukan prinsip universal agar administrasi berjalan efisien dan teratur.

3. Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1938–1950)

Pada fase ini, mulai disadari bahwa administrasi publik tidak bisa dilepaskan dari konteks politik. Pengambilan keputusan administratif dianggap sebagai bagian dari proses politik karena menyangkut kepentingan publik.

4. Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Manajemen (1950–1970)

Paradigma ini menekankan aspek manajerial dan penerapan ilmu manajemen dalam birokrasi pemerintahan. Fokusnya adalah pada efisiensi, produktivitas, dan pengendalian kinerja aparatur negara.

5. Paradigma Administrasi Publik Baru (New Public Administration, 1970-an)

Paradigma ini muncul akibat kritik terhadap birokrasi yang kaku dan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Tokoh-tokohnya seperti Dwight Waldo menekankan nilai keadilan sosial, partisipasi publik, dan orientasi pada manusia (*human-centered administration*).

6. Paradigma Manajemen Publik Baru (New Public Management/NPM, 1980–1990-an)

Paradigma ini membawa semangat dunia bisnis ke dalam sektor publik. Pemerintah didorong untuk bersaing, berinovasi, dan memberikan pelayanan dengan orientasi pada hasil (*result-oriented*). Nilai efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas menjadi kunci. Tokohnya antara lain Christopher Hood dan Osborne & Gaebler dengan konsep *Reinventing Government*.

7. Paradigma Tata Kelola Publik Baru (New Public Governance, 2000-an–sekarang)

Paradigma ini menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah tidak lagi berperan sebagai pelaksana tunggal, tetapi sebagai fasilitator dan koordinator berbagai aktor. Nilai utamanya adalah

Dalam konteks penelitian ini, pelaksanaan transparansi, partisipasi, akuntabilitas, kolaborasi, dan adaptivitas. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Palu dapat dikaji melalui paradigma tata kelola publik baru (New Public Governance). Paradigma ini menekankan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya untuk mencapai tujuan bersama. Keberhasilan program PTSL tidak hanya ditentukan oleh efisiensi birokrasi, tetapi juga oleh tingkat partisipasi masyarakat, transparansi proses, dan kemampuan lembaga untuk beradaptasi terhadap kebutuhan di lapangan.

2.3.2 Posisi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Paradigma Administrasi Publik Modern

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu wujud nyata implementasi administrasi publik modern di Indonesia. Program ini lahir dari kebutuhan untuk mewujudkan tata kelola pertanahan yang efisien, transparan, dan berkeadilan sebagai bagian dari agenda Reformasi Agraria Nasional. Dalam konteks paradigma administrasi publik modern, PTSL tidak hanya dipahami sebagai kegiatan teknis pendaftaran tanah, tetapi juga sebagai proses kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat untuk mencapai kepastian hukum atas hak tanah. Paradigma administrasi publik modern, khususnya *New Public Management (NPM)* dan *New Public Governance (NPG)*, menekankan pentingnya perubahan pola kerja birokrasi dari yang bersifat tertutup dan hirarkis menuju sistem yang inovatif, partisipatif, dan berorientasi pada hasil (*result-oriented governance*). Prinsip-prinsip ini tercermin dalam pelaksanaan PTSL yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan seperti Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, tokoh masyarakat, dan warga pemilik tanah dalam satu mekanisme koordinatif yang terintegrasi.

Dari perspektif *New Public Management (NPM)*, PTSL menunjukkan penerapan prinsip efisiensi dan efektivitas administrasi publik melalui penyederhanaan prosedur, percepatan layanan, dan peningkatan kualitas output berupa sertifikat tanah yang sah dan memiliki kepastian hukum. Program ini berfokus pada hasil nyata (*outcome*) yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, yaitu meningkatnya rasa

aman dan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Sementara itu, dari sudut pandang *New Public Governance (NPG)*, PTSL mencerminkan kolaborasi multi-aktor dalam penyelenggaraan administrasi publik. Pemerintah berperan sebagai fasilitator dan koordinator, sementara masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya turut berpartisipasi aktif dalam proses pendataan, verifikasi, hingga pengesahan sertipikat. Hal ini menunjukkan pergeseran paradigma administrasi publik menuju *governance* yang lebih inklusif, partisipatif, dan berorientasi pada pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, posisi PTSL dalam paradigma administrasi publik modern dapat dikatakan sebagai representasi dari perubahan orientasi birokrasi pemerintah Indonesia dari model administratif tradisional menuju tata kelola publik yang modern, adaptif, dan berbasis kolaborasi. Keberhasilan pelaksanaan PTSL tidak hanya diukur melalui jumlah sertipikat yang diterbitkan, tetapi juga melalui tingkat partisipasi masyarakat, transparansi proses, serta kemampuan lembaga untuk menyesuaikan diri terhadap dinamika sosial dan kebijakan nasional.

2.3.3 Teori Efektivitas

Teori efektivitas yang dikemukakan oleh H. Emerson menjadi salah satu dasar penting dalam menganalisis sejauh mana suatu organisasi atau program mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara optimal. Dalam pandangan Emerson, efektivitas merupakan ukuran keberhasilan organisasi yang dapat dilihat dari

kemampuan untuk mencapai tujuan (*achievement of objectives*), menjalin integrasi (*integration*), dan melakukan adaptasi (*adaptation*) terhadap lingkungan dan kondisi yang dihadapi. Ketiga aspek tersebut saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan dalam menilai tingkat keberhasilan suatu program administrasi publik.

Dalam konteks Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), teori efektivitas H. Emerson memiliki relevansi yang tinggi, karena program ini menuntut koordinasi lintas sektor, partisipasi masyarakat, serta kemampuan lembaga pelaksana dalam menyesuaikan diri dengan tantangan di lapangan.

1. Pencapaian Tujuan (*Achievement of Objectives*)

Aspek ini berfokus pada sejauh mana pelaksanaan PTSL dapat mencapai tujuan utamanya, yaitu memberikan kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat serta mendukung reformasi agraria nasional. Keberhasilan pencapaian tujuan dapat dilihat dari jumlah bidang tanah yang berhasil disertifikasi, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, serta berkurangnya potensi sengketa pertanahan.

2. Integrasi (*Integration*)

Aspek integrasi menilai bagaimana sinergi antara berbagai pihak yang terlibat seperti Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, aparat desa, dan masyarakat dapat terjalin dengan baik. Pelaksanaan PTSL membutuhkan kerja sama yang solid antarunit pelaksana agar proses pendataan, pengukuran, dan penerbitan

sertipikat dapat berjalan lancar. Tingkat koordinasi dan komunikasi antarpihak merupakan indikator penting dari keberhasilan aspek integrasi ini.

3. Adaptasi(*Adaptation*)

Aspek adaptasi menilai kemampuan lembaga pelaksana program dalam menyesuaikan diri terhadap dinamika lingkungan sosial, kebijakan, maupun sumber daya yang tersedia. Dalam PTSL, adaptasi tercermin dari kemampuan petugas dan instansi terkait untuk menghadapi kendala di lapangan seperti keterbatasan sumber daya manusia, perbedaan kondisi wilayah, serta variasi tingkat partisipasi masyarakat.

Dengan menggunakan teori H. Emerson, efektivitas PTSL dapat dinilai secara komprehensif, tidak hanya dari sisi kuantitatif (seperti target dan capaian sertipikat), tetapi juga dari aspek kualitatif yang mencerminkan kualitas koordinasi, responsivitas, dan kemampuan beradaptasi lembaga dalam menjalankan program. Secara keseluruhan, teori efektivitas H. Emerson relevan digunakan untuk menganalisis pelaksanaan PTSL karena memberikan kerangka evaluatif yang sistematis dan menyeluruh terhadap keberhasilan administrasi publik. Teori ini membantu menjelaskan bagaimana unsur birokrasi, masyarakat, dan kebijakan dapat berinteraksi secara harmonis untuk mencapai tujuan reformasi agraria, sekaligus memastikan bahwa pelaksanaan program benar-benar memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

2.4 Alur Pikir

Efektivitas yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada Menurut H. Emerson, seorang tokoh manajemen yang pemikirannya banyak dikutip, efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Inti dari teori ini sangat lugas: suatu kegiatan, program, atau organisasi dikatakan efektif jika tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dapat tercapai. Semakin mendekati hasil yang dicapai dengan sasaran yang direncanakan, maka semakin tinggi tingkat efektivitasnya.

Aspek-Aspek Efektivitas Menurut H. Emerson:

Menurut H. Emerson, efektivitas merupakan ukuran sejauh mana suatu organisasi atau program mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan menggunakan sumber daya secara optimal. Emerson menjelaskan bahwa efektivitas organisasi tidak hanya dilihat dari hasil akhir, tetapi juga dari bagaimana proses pelaksanaan kegiatan tersebut berjalan secara menyeluruh. Untuk menilai tingkat efektivitas suatu organisasi, H. Emerson mengemukakan tiga aspek utama, yaitu pencapaian tujuan (achievement of objectives), integrasi (integration), dan adaptasi (adaptation).

Berikut penjelasan masing-masing aspeknya:

1. Pencapaian Tujuan (Achievement of Objectives)

Aspek ini merupakan indikator utama dalam menilai efektivitas suatu program atau organisasi. Efektivitas dikatakan tinggi apabila tujuan yang telah

ditetapkan sejak awal dapat tercapai sesuai dengan rencana. Pencapaian tujuan mencakup kesesuaian antara hasil yang diperoleh dengan sasaran yang telah ditentukan, baik dalam bentuk kuantitatif (seperti target output) maupun kualitatif (seperti peningkatan kualitas pelayanan). Dalam konteks pelaksanaan Program PTSL, aspek ini dapat diukur dari sejauh mana program berhasil memberikan kepastian hukum atas hak tanah, menurunkan jumlah sengketa pertanahan, serta meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya sertipikasi tanah.

2. Integrasi(Integration)

Aspek integrasi menekankan pentingnya kerja sama, koordinasi, dan keharmonisan di antara seluruh komponen dalam organisasi atau pelaksana program. Sebuah organisasi dikatakan efektif apabila seluruh bagian dapat berfungsi secara sinergis untuk mencapai tujuan bersama. Integrasi juga mencerminkan adanya komunikasi yang baik, keterpaduan kebijakan, serta keselarasan antara kepentingan lembaga dan kebutuhan masyarakat. Dalam pelaksanaan PTSL, integrasi dapat dilihat dari koordinasi antara Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, pemerintah desa, dan masyarakat, yang bekerja bersama dalam kegiatan pengukuran, pendataan, hingga penerbitan sertipikat tanah.

3. Adaptasi(Adaptation)

Aspek adaptasi menunjukkan kemampuan organisasi dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan internal maupun eksternal. Organisasi yang

efektif harus mampu menyesuaikan kebijakan, strategi, serta metode pelaksanaan agar tetap relevan dengan kondisi yang dihadapi. Dalam konteks PTSL, adaptasi dapat dilihat dari kemampuan Kantor Pertanahan dan petugas lapangan dalam menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan sumber daya manusia, perbedaan kondisi wilayah, resistensi masyarakat, serta perubahan kebijakan teknis dari pemerintah pusat. Kemampuan beradaptasi ini menunjukkan fleksibilitas dan inovasi dalam menjaga keberlanjutan pelaksanaan program.

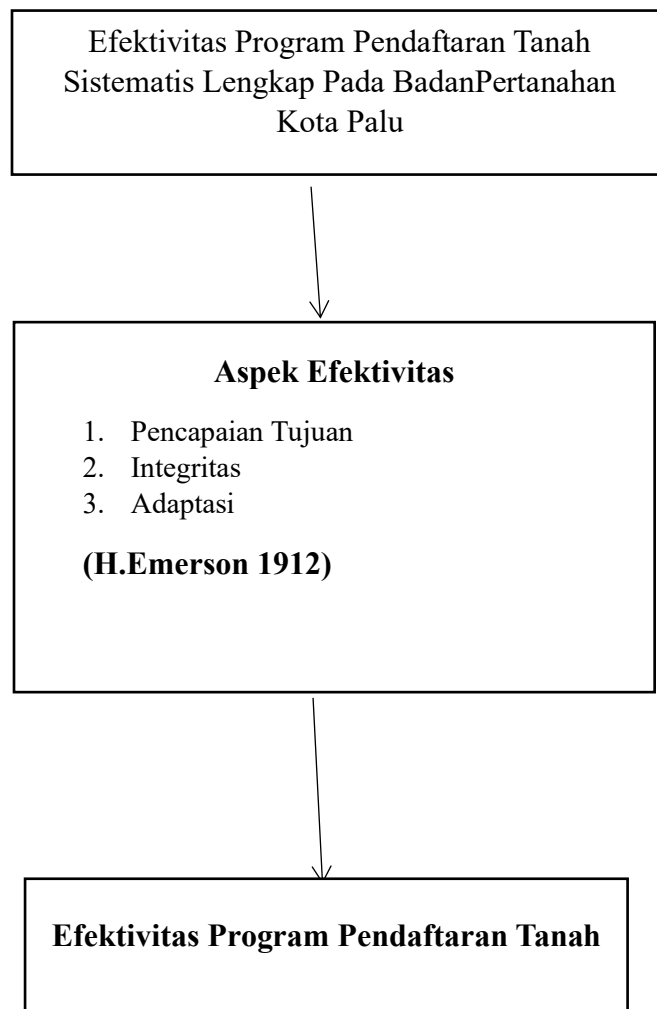
Ketiga aspek yang dikemukakan oleh H. Emerson tersebut memberikan gambaran bahwa efektivitas tidak hanya diukur dari hasil akhir (output), tetapi juga dari proses dan kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya, menjalin kerja sama, serta menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan. Dengan demikian, teori efektivitas H. Emerson memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk menilai keberhasilan pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), baik dari sisi pencapaian tujuan, integrasi antarpihak, maupun adaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lapangan.

Secara ringkas, teori efektivitas H. Emerson menekankan bahwa kunci dari efektivitas terletak pada keberhasilan mutlak dalam mencapai tujuan yang sudah disepakati sebelumnya. Aspek-aspeknya berputar pada penetapan tujuan yang jelas,

pencapaian hasil yang sesuai, dan membandingkan apa yang direncanakan dengan apa yang dicapai.

2.4 Gambar Alur Pikir

Alur pikir



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan dan Desain Penelitian

Penelitian ini merupakan kategori penelitian lapangan (*field research*), metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis digunakan untuk melakukan identifikasi dengan pendekatan dalam perundang-undangan sebagai mana diatur dalam undang-undang pendaftaran tanah. Sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisis atau melakukan penelitian secara riil dalam lapangan dan dalam kehidupan yang ada dimasyarakat. demikian pendekatan yuridis empiris yaitu, sebuah metode penelitian hukum dengan mengumpulkan data tidak saja studi kepustakaan tetapi juga penelitian dilapangan dengan masyarakat secara real atau nyata.

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif merupakan cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Data kepustakaan dan data hasil wawancara dianalisis secara mendalam, holistic dan komprehensif. Bertujuan untuk memahami kondisi dari suatu konteks yang alami atau *natural setting*, tentang apa yang sedang terjadi menurut apa adanya dilapangan

studi. *Qualitative Research* merupakan prosedur penelitian yang mampu menghasilkan data deskriptif berupa ucapan, tulisan dan perilaku dari orang-orang yang diamati

3.2 Lokasi Penelitian

lokasi penelitian dalam tesis ini adalah, Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota palu. Adapun penelitian ini di pilih di wilayah tersebut karena untuk mengetahui seberapa besar peran badan Pertanahan nasional kota Palu dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap dengan kendala-kendala yang terjadi di masyarakat dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap.

3.3 Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif teknik informan penelitian yang lebih sering digunakan adalah purposive. Purposive adalah teknik pengambilan sumber data dengan pertimbangan tertentu. Misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan (Sugiyono, 2009:300). Dalam menentukan data yang akurat, maka peneliti memilih informan dengan teknik purposive atau dipilih secara sengaja, dimana peneliti sudah menentukan siapa saja yang akan diwawancarai dengan pertimbangan tertentu. Dimana informan tersebut peneliti anggap sebagai pihak-pihak yang paling mengetahui situasi dan kondisi objek penelitian. Dalam hal ini yang dijadikan informan oleh peneliti, antara lain sebagai berikut :

- a. Koordinator Subtansi Kelompok Pemeliharaan Data Hak Atas Tanah Dan Ruang Dan Pembinaan PTSL
- b. Anggota Bagian Hak Atas Hukum Dan Tanah
- c. Anggota Sub Bagian PTSL

d. Masyarakat

3.4 Jenis dan Sumber data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini mempergunakan dua macam sumber data, yaitu data primer dan data sekunder, sebagai berikut:

1.) Data Primer

Data primer adalah sumber data yang memberikan data secara langsung kepada pengumpul data. Sebagai sumber data utama yang terdiri atas Peraturan Perundang-undangan, yang bersifat otoritatif. Yang menunjukkan bahwa penelitian ini harus dibangun dari fakta-fakta sosial yang terkait dengan bekerjanya hukum. Data Primer dalam penelitian ini dikumpulkan langsung dari hasil penelitian lapangan yang dilakukan dengan wawancara/*interview*, di mana wawancara dilakukan secara semi terstruktur yaitu pertanyaan telah disusun atau disiapkan sebelumnya tetapi juga pertanyaan dapat dikembangkan sesuai kebutuhan informasi yang ingin didapatkan, wawancara ini dilakukan terhadap pihak terkait dalam penelitian yang diangkat, yaitu Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan Kota Palu.

2.) Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperlukan guna melengkapi data primer, diperoleh melalui studi kepustakaan. Pengumpulan data sekunder ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan meneliti buku-buku serta sumber bacaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data-data yang diperoleh ini dipergunakan sebagai

landasan pemikiran yang bersifat teoritis.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Sebagai objek penelitian ini, penulis mengambil sasaran penelitian di Kantor badan Pertanahan nasional Kota Palu. Dalam pengumpulan data ini, penulis menggunakan beberapa teknik diantaranya:

1.) Teknik Observasi

Teknik observasi merupakan metode pengumpulan data dengan melakukan pengamatan terhadap objek yang diteliti. Teknik observasi yang digunakan adalah observasi langsung sebagaimana yang dijelaskan oleh Winamo Surahmad, yaitu teknik pengumpulan data adalah dimana peneliti mengadakan pengamatan secara langsung (tanpa alat) terhadap gejala-gejala subjek yang diteliti, yaitu baik pengamatan yang dilakukan dalam situasi sebenarnya maupun dilakukan observasi langsung.

Peneliti melakukan observasi tentang bagaimana proses dan tahap-tahap pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Palu demi mendapatkan kepastian hukum dan hak atas tanah. Instrument penelitian yang digunakan dalam pengamatan lapangan yaitu alat tulis menulis untuk mencatat data yang didapatkan langsung lapangan.

2.) Teknik Wawancara

Wawancara adalah metode percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interview*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancara (*interview*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. *interview* atau

wawancara adalah metode pengumpulan data dengan mewawancarai beberapa informasi yang merupakan objek penelitian ini. Instrumen penelitian yang digunakan dalam *interview* adalah alat tulis untuk catatan, handphone, dan pedoman wawancara disusun secara tidak terstruktur. sebagaimana dijelaskan oleh Suharsimi Arikunto yaitu pedoman wawancara yang hanya memuat garis besar yang akan ditanyakan, tentu saja kreativitas pewawancara sangat diperlukan, bahkan hasil wawancara dengan jenis pedoman ini lebih banyak tergantung dari pewawancara. Pewawancara sebagai pengemudi jawaban responden. teknik wawancara dilakukan dengan melalui wawancara mendalam yaitu suatu mekanisme pengumpulan data yang dilakukan melalui kontak komunikasi interaktif dalam bentuk tatap muka antara peneliti dan informan atas dasar daftar informan, wawancara dengan informan dilakukan dengan memberikan pertanyaan yang sudah dipersiapkan.

Wawancara mendalam merupakan teknik pengumpulan data yang efektif dan efisien. Data tersebut berbentuk tanggapan, pendapat, keyakinan dan hasil pemikiran tentang segala sesuatu yang dipertanyakan. Dengan wawancara tersebut, peneliti dapat memperoleh informasi lengkap tentang bagaimana proses dan tahap-tahap pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kantor Badan Pertanahan Nasional kota Palu demi mendapatkan kepastian hukum dan hak atas tanah.

3.5 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan

sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan akan dipelajari, dan membuat kesimpulan, sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain. Menurut Lexy J. Moleong, analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengerutan data kedalam pola, kategori dan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

Tesis ini adalah penelitian kualitatif, maka analisis tersebut berlangsung sejak pertama kali penulis turun lapangan sampai pengumpulan data telah menjawab sejumlah permasalahan yang ada. Jadi, sejumlah fakta yang diperoleh di lapangan akan dikumpulkan cara menulis atau mengadopsi, mengklarifikasi, mereduksi dan kemudian dilanjutkan dengan penyajian.

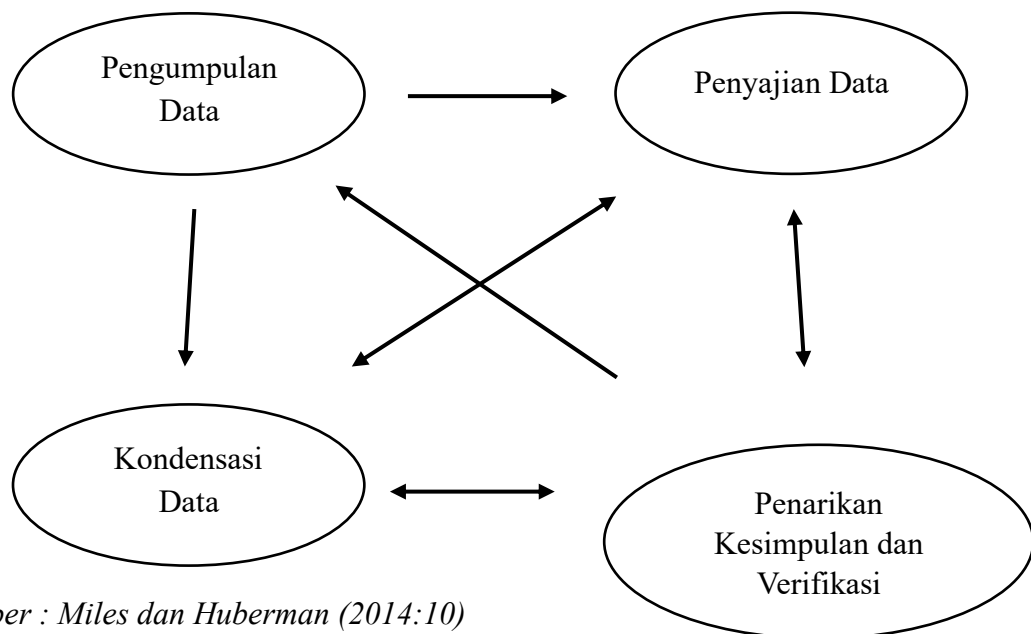
Matthew B. Milles A. Huberman menjelaskan alur penting yang kedua dari kegiatan analisis adalah penyajian data. Kami membatasi suatu “penyajian” sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian- penyajian, kita akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan lebih jauh menganalisis ataukah mengambil tindakan berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari penyajian tersebut. dengan demikian, pendekatan penelitian ini adalah kualitatif yang bersifat deskriptif. Oleh karena itu, data disajikan dalam bentuk kata-kata kalimat sehingga satu narasi yang utuh.

Analisis data merupakan hal yang kritis dalam proses penelitian kualitatif data sehingga hipotesis dapat dikembangkan dan dievaluasi. Menurut Miles, Huberman dan Saldana (2014:14) menyatakan bahwa analisis dalam penelitian jenis apapun adalah

cara berpikir kritis, hal itu berkaitan dengan pengujian secara sistematis terhadap suatu untuk menentukan bagian, hubungan antar bagian, dan hubungan dengan keseluruhan. Dilanjutkan dengan tahap reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan. Analisis data juga memiliki arti sebagai proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan tempat kerja seperti yang disarankan oleh data.

Gambar 3.3

Model Interaktif dalam Analisis Data



Sumber : Miles dan Huberman (2014:10)

Berdasarkan gambar diatas, peneliti melakukan pengambilan dan pengumpulan data sesuai dengan fokus penelitian. Oleh karena itu, peneliti melakukan analisis data melalui tahapan seperti berikut :

1. Pengumpulan Data (Data Collection)

Data yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan rekaman didokumentasikan dalam catatan lapangan. Catatan lapangan ini terdiri dari dua bagian utama: deskriptif dan reflektif. Catatan deskriptif mencakup informasi objektif mengenai apa yang dilihat, didengar, dialami, dan disaksikan oleh peneliti selama proses penelitian. Sementara itu, catatan reflektif berfungsi sebagai ruang bagi peneliti untuk menuangkan kesan, komentar, pandangan, interpretasi, serta rencana untuk tahapan penelitian berikutnya.

2. Kondensasi Data (Data Condensation)

Kondensasi data merupakan tahapan di mana data dipilih, disederhanakan, diabstraksikan, dan/atau ditransformasikan untuk merangkum berbagai informasi dari catatan lapangan tertulis, transkrip wawancara, dokumen, serta bahan empiris lainnya. Proses ini bertujuan untuk memastikan data yang relevan dan bermakna terjaring dengan baik dalam analisis lebih lanjut.

3. Penyajian Data (Data Display)

Penyajian data merupakan proses mengorganisasi dan menyusun informasi sehingga memudahkan analisis dan pengambilan keputusan. Dengan menyajikan data dalam format yang terstruktur, peneliti dapat lebih mudah memahami konteks

dan pola yang muncul, serta menentukan langkah-langkah tindakan yang sesuai berdasarkan temuan tersebut.

4. Penarikan Kesimpulan (Conclusions Drawing)

Tahap akhir dan paling krusial dalam analisis data adalah proses penarikan serta pengujian kesimpulan. Sejak awal pengumpulan data, peneliti mulai mengeksplorasi makna dengan meninjau keteraturan pola, kemungkinan interpretasi, hubungan kausalitas, dan pengembangan proposisi. Bergantung pada banyaknya catatan lapangan, teknik pengkodean, metode penyimpanan dan pengambilan data, serta keterampilan peneliti.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Sejarah Badan Pertanahan Nasional

Badan pertanahan Nasional (BPN) Adalah lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden dan dipimpin oleh kepala. (Sesuai dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) Badan pertanahan nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sectoral sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Periode 2015 sampe sekarang Badan Pertanahan Nasional Republik indoneesia berubah menjadi Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementrian agraria yang berfungsi Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada 21 Januari 2015. Periode 2000-2006 Pada periode ini Badan Pertanahan Nasional berapa kali mengalami perubahan struktur organisasi. Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 Tentang Badan Pertanahan Nasional mengubah struktr organisasi eselon satu di Badan Pertanahan Nasional. Namun yang lebih mendasar adalah Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan otonomi Daerah di Bidang Pertanahan. Disusul kemudian terbit Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang pelaksanaan Otonomi Daerah dibidang Pertanahan. Disusul kemudian terbit keputusan Presiden Npmpr 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja

Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan memposisikan BPN sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional dibidang pertanahan. Periode 1999-2000 pada 1999 terbit Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1988. Kepala Badan Pertanahan Nasional dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilaksanakan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional. Periode 1999-1998 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria Berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan, Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional.

Pada 1994, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1994, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Staf Kantor Menteri Negara Agraria.

Berdirinya BPN dan Masa Sesudahnya, 1988-1993 Tahun 1988 merupakan tonggak bersejarah karena saat itu terbit Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional yang menjadi tema sentral proyek ekonomi-politik Orde Baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang dihadapi Direktorat Jenderal Agraria

bertambah berat dan rumit. Untuk mengatasi hal tersebut, status Direktorat Jenderal Agraria ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional. Dengan lahirnya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tersebut Badan pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Orde Baru, 1965-1988 pada 1965, Departemen Agraria kembali diciutkan secara dengan Direktorat bidang Transmigrasi sehingga Namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri. Penciutan ini dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dengan alasan efisiensi dan penyederhanaan organisasi. Masih di tahun yang sama, terjadi perubahan organisasi yang mendasar. Direktorat jenderal Agraria tetap menjadi salah satu bagian dari Departemen Dalam Negeri dan Berstatus Direktorat Jenderal, sedangkan permasalahan transmigrasi ditarik ke dalam Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi.

Pada 1972, Keputusan Menteri Dalam Negeri 145 Tahun 1969 dicabut dan diganti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang menyebutkan penyatuan instansi Agraria di daerah. Di tingkat provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria Provinsi, sedangkan ditingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya.

4.2 Gambaran Singkat Lokasi Penelitian

4.2.1 Kondisi Geografis

Kota Palu yang juga merupakan ibukota Provinsi Sulawesi Tengah dibagi menjadi delapan kecamatan dan empat lima kelurahan. Kota Palu memiliki luas wilayah

395,06 kilometer persegi, berada pada Kawasan lembah Palu dan teluk Palu ang secara artonomis terletak antara 0,36''-056'' Lintang Selatan dan 119,45''-121,1'' Bujur timur, tepat berada di bawah garis Khatulistiwa dengan ketinggian 0-700 meter dari permukaan laut. Adapun wilayah kecamatan di kota Palu terdiri dari :

Tabel 4.1. Wilayah Kecamatan Yang ada Di Kota Palu

No	Kecamatan	Luas (Km)	Presentase
1	Palu Barat	8,2	2,10
2	Tatanga	14,95	3,78
3	Ulujadi	40,25	10,19
4	Palu Selatan	27,38	6,93
5	Palu Timur	7,71	1,95
6	Palu Timur	7,71	1,95
7	Mantikulore	206,80	52,35
8	Palu Utara	29,94	7,58
9	Tawaeli	59,75	15,2
	Total	395,06	100,00

Sumber : BPS Kota Palu Tahun 2019

Wilayah Kota Palu memiliki batas Administrasi Pemerintahan sebagai berikut ;

1. Sebelah utara dengan Kecamatan Tanatovea Kabupaten Donggala.
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Marawola dan Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi.
3. Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Pinembani, Kabupaten Donggala Kecamatan Kinovaro Dab Marawola Barat Kabupaten Sigi.
4. Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Parigi Kota Palu dan Kecamatan Tanatovea, Kabupaten Donggala.

4.2.2 Kondisi Demografi

Informasi data kependudukan merupakan kebutuhan dasar untuk melakukan sebuah perencanaan dalam sebuah masyarakat. Dari data kependudukan tersebut dapat dibuat sebuah proyeksi beberapa tahun kedepan, sehingga perencanaan tidak hanya digunakan untuk kebutuhan sesaat saja namun dapat diimplementasikan dalam jangka waktu tertentu. Proyeksi penduduk tersebut bukan merupakan ramalan, tetapi perhitungan ilmiah yang didasarkan komponen-komponen Laju pertumbuhan penduduk.

Pada Tahun 2019 Kota Palu terdiri dari 8 Kecamatan, 45 Kelurahan dengan jumlah penduduk adalah 362.202 jiwa. Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk, maka tingkat kepadatan penduduk juga mengalami peningkatan. Kepadatan penduduk Kota

Palu keadaan akhir tahun 2019 tercatat 916 jiwa, dengan luas wilayah Kota Palu 395,06km. Bila dilihat penyebaran penduduk pada tingkat kecamatan ternyata kecamatan Palu Timur merupakan wilayah dengan kepadatan penduduk tertinggi yaitu 8.889 jiwa.

Komposisi atau struktur umur penduduk Kota Palu delama tahun 2019 menunjukan bahwa 25,26 persen penduduk dibawah umur 15 tahun, sementara 71,8 persen merupakan usia penduduk produktif (15-46) dan 2,94 persen berada pada kelompok umur 65 tahun ke atas. Hal ini menunjukkan bahwa penduduk kota Palu berada pada kelompok usia muda. Dengan melihat perbandingan jumlah penduduk yang berusia non produktif dengan penduduk usia produktif dapat diketahui besarnya angka ketergantungan pada tahun 2016 yaitu sebesar 39 artinya bahwa setiap 100 orang penduduk usia produktif (15-64 tahun) menanggung sebanyak kurang lebih 39 orang penduduk usia tidak produktif (0-14) tahun dan 65 tahun keatas.

Tabel 4.2 Keadaan Penduduk Kota Palu

No	Kecamatan	Luas	L	P	L +P Total	Kepadatan	Rasio Jenis Kelamin
1.	Palu Barat	8,28	29.779	29.713	59.492	7.185	100
2.	Tatanga	14,95	19.343	18.784	38.127	2.550	103

3.	Ulujadi	40,25	13.330	13.124	26.454	657	102
4.	Palu Selatan	27,38	33.791	33.331	67.122	2.452	101
5.	Palu Timur	7,71	34.169	34.365	68.534	8.889	99
6.	Mantikulore	206,80	30.647	29.979	60.626	293	102
7.	Palu Utara	29,94	11.077	11.033	22.110	738	100
8.	Tawaeli	59,75	10.036	9.701	19.737	330	103
	Total	395,06	182.172	180.030	362.202	916	101

Sumber : BPS Kota Palu Tahun 2019

Dari hasil rekapulutasi jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin di Kota Palu pada tahun 2019, diperoleh bahwa penduduk berjenis kelamin laki-laki berjumlah sebesar 182.172 jiwa, sedangkan penduduk berjenis kelamin perempuan berjumlah 180.030 jiwa. Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa jumlah penduduk Kota Palu berdasarkan jenis kelamin antara laki-laki dan perempuan hanya memiliki perbandingan sekitar 2.142 jiwa.

4.2.3 Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Pertanahan Kota Palu

a. Kedudukan Kantor Pertanahan Kota Palu

Sesuai dengan peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, maka kedudukan Kantor Pertanahan Kota Palu adalah sebagai instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional yang berada dibawah tanggung

jawab langsung Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sulawesi Tengah. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala.

b. Tugas Pokok Kantor Pertahanan Kota Palu

Kantor pertanahan mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten atau Kota yang bersangkutan.

c. Fungsi Kantor Pertanahan Kota Palu

Dalam menyelenggarakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi :

- 1.) Menyusun rencana, program dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
- 2.) Pelayanan, perijinan dan rekomendasi di bidang pertanahan;
- 3.) Pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan dasar, pengukuran dan pemetaan bidang, pembukuan, pemetaan tematik dan survei potensi tanah;
- 4.) Pelaksanaan penataan tanah, londreform, konsolidasi tanah dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- 5.) Pengusulan dan pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran hak tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;

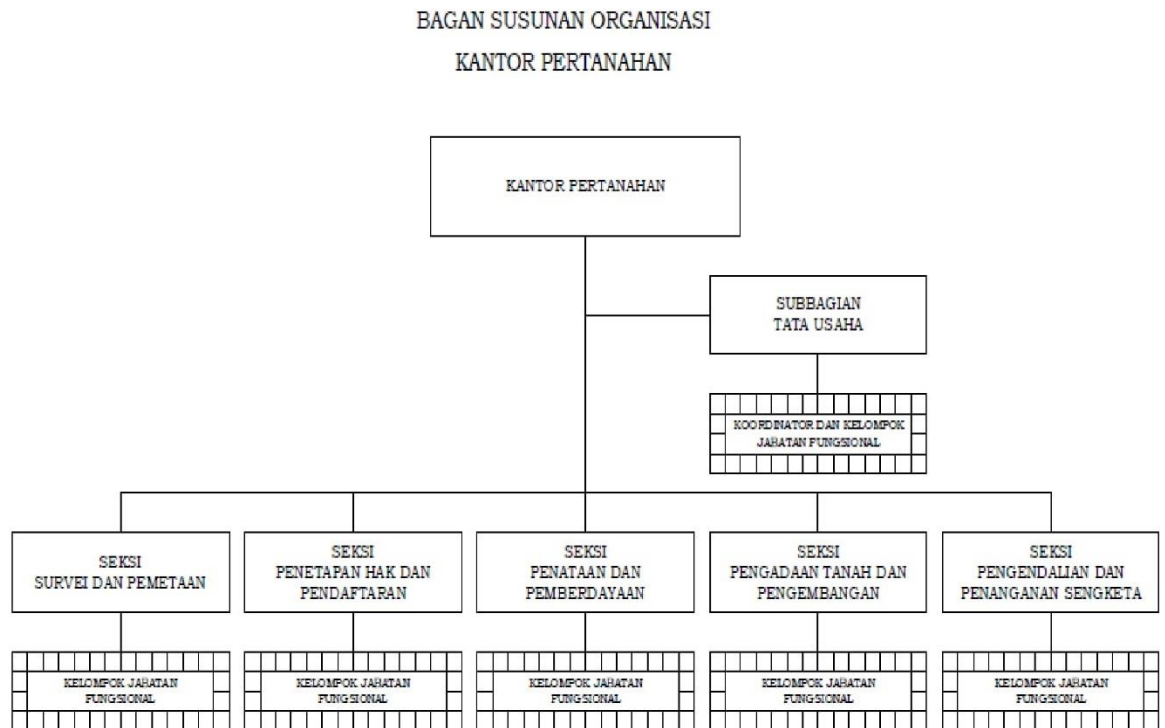
- 6.) Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- 7.) Penanganan konflik, sengketa dan perkara pertanahan;
- 8.) Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
- 9.) Pengelolaan system informasi manajemen (SIMTANAS)
- 10.) Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;
- 11.) Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
- 12.) Pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;
- 13.) Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana perundang-undangserta pelayanan pertanahan.

4.2.4 Susunan Organisasi Kantor Pertanahan Kota Palu

Susunan organisasi serta pembagian tugas yang sangat baik sangat diperlukan untuk menjalankan organisasi secara baik pula, karena sangat membantu anggota secara efektif dan mudah untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Demikian halnya dengan kantor pertanahan kota palu dalam usahanya untuk meningkatkan pelayanan dibidang sertifikasi tanah yang memandang perlu adanya struktur atau susunan organisasi yang menggambarkan hubungan masing-masing kegiatan atau fungsi dan tanggung jab yang terdapat di dalamnya. Gambar berikut ini adalah struktur organisasi

Kantor Pertanahan Kota Palu seperti yang tertuang dalam peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016.

Gambar 4.1 Bagan Organisasi Kantor Pertanahan Kota Palu



Sumber : Kantor Pertanahan Kota Palu

Berikut ini dijelaskan uraian tugas dan fungsi masing-masing seksi atau bagian subseksi yang terdapat dalam lingkungan Kantor Pertanahan Kota Palu.

A. Kepala Kantor

Kepala lantor mempunyai tugas memimpin, mengawasi, memberi, melakukan koordinasi dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

B. Bagian Tata Usaha

Dalam menyelenggarakan tugas melaksanakan pembinaan dan pemberian dukungan administrasi di lingkungan Kantor Wilayah, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Tata Usaha menyelenggarakan fungsi:

- a. Pelaksanaan penyusunan rencana, program dan anggaran, serta pelaporan;
- b. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan program strategis pertanahan;
- c. Pelaksanaan urusan organisasi, ketatalaksanaan, analisis jabatan, dan pengelolaan urusan kepegawaian;
- d. Pengoordinasian dan fasilitasi pelaksanaan reformasi birokrasi di Kantor Wilayah Kantor Pertanahan;
- e. Pengelolaan urusan keuangan dan administrasi barang milik negara;
- f. Pelaksanaan urusan ketatausahaan, rumah tangga, protocol, perlengkapan, dan penyelenggaraan layanan pengadaan;
- g. Pengoordinasian dan fasilitasi pengelolaan pelayanan pertanahan;
- h. Pelaksanaan urusan hubungan masyarakat dan pelayanan informasi, advokasi umum, peraturan perundang-undangan, dan penanganan pengaduan masyarakat; dan

- i. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kegiatan pertanahan serta pengoordinasian penyelesaian tindak lanjut temuan hasil pengawasan di Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan.

Seksi Tata Usaha terdiri atas :

- a. Urusan perencanaan, evaluasi, dan pelaporan;
- b. Urusan umum dan kepegawaian; dan
- c. Urusan keuangan dan barang milik negara

C. Seksi Infrastruktur Pertanahan

Seksi infrastruktur pertanahan mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dasar, pengukuran dan pemetaan kadastral, serta survei dan pemetaan tematik. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, seksi infrastruktur pertanahan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dasar;
- b. Pelaksanaan pengukuran batas administrasi, kawasan, dan wilayah tertentu;
- c. Pelaksanaan, koordinasi dan pembinaan tenaga teknis, surveyor, dan petugas survei dan pemetaan pada kantor pertanahan di wilayahnya;
- d. Pelaksanaan pengelolaan dan pemutakhiran peralatan teknis teknologi pengukuran dan pemetaan;
- e. Pelaksanaan pemilihan kerangka dasar kadastral nasional dan wilayahnya;

- f. Pelaksanaan, koordinasi dan pengelolaan, basis data geospasial pertanahan kumputeisasi kegiatan pertanahan berbasis data special;
- g. Pelaksanan pengukuran dan pemetaan kadastral, pembukaan serta pengelolaan basis data dan informasi batas bidang tanah, ruang dan perairan;
- h. Pelaksanaan dan pemetaan tematikpertanahan, perbatasan, dan wilayah tertentu;dan
- i. Pelaksanaan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang infrastuktur pertanahan'

D. Seksi Hubungan Hukum Pertanahan

Seksi hubungan hokum pertanahan mempunyai tugas melakukan pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat, pendaftaran hak tanah, dan pemeliharaan data hak tanah serta pembinaan PPAT. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, bidang hubungan hokum pertanahan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pelaksanaan pemberian penetapan, perpanjangan, dan penetapan kembali hak perseorangan dan badan hokum swasta, serta hak atas ruang dan komunal;
- b. Penyiapan bahan pemberian izin dan penetapan ha katas tanah badan social/keagamaan serta penegasan sebagai tanah wakaf, tanah bekas milik Belanda, dan bekas tanah asing lainnya;

- c. Penyiapan bahan penunjukan badan hukum tertentu yang dapat mempunyai hak milik;
- d. Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi tanah hak perseorangan dan badan hukum swasta, serta hak atas ruang;
- e. Pelaksanaan pemberdayaan hak atas tanah masyarakat;
- f. Penyiapan kerjasama dengan lembaga pemerintah dan lembaga non pemerintah dalam rangka pemberdayaan hak atas tanah masyarakat;
- g. Pelaksanaan pengembangan dan diseminasi model pemberdayaan hak atas tanah;
- h. Pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, hak atas ruang, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan, hak tanggungan, hak wakaf, hak atas tanah badan sosial/keagamaan dan pencatatan pembatalan hak serta hapusnya hak;
- i. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dan ruang, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan tanah wakaf, dan pemberian izin peralihan hak, pelepasan hak, perubahan penggunaan dan perubahan pemanfaatan/komoditas, peralihan saham, pengembangan dan pembinaan PPAT;
- j. Pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan komputerisasi kegiatan pertanahan berbasis yuridis; dan
- k. Pelaksanaan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang hubungan hukum pertanahan.

Seksi Hubungan Hukum Pertanahan terdiri atas:

- a. Sub.seksi penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat;
- b. Sub.seksi pendaftaran hak tanah;
- c. Sub.seksi pemeliharaan data hak tanah dan pembinaan PPAT; dan
- d. Kelompok Jabatan Fungsional.

E. Seksi Penataan Pertanahan.

Seksi penataan pertanahan mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, pembinaan dan pelaksanaan penatagunaan tanah, landeform, dan konsolidasi tanah, serta penataan Kawasan tertentu. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, seksi penataan pertanahan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pelaksanaan penyusunan persediaan tanah, penetapan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, neraca penatagunaan tanah, bimbingan dan penerbitan pertimbangan teknis pertanahan dan penatagunaan tanah, pemantauan dan evaluasi perubahan penggunaan tanah, pengelolaan basis data dan system informasi geografi;
- b. Pelaksanaan inventarisasi dan pengelolaan basis data potensi dan data lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- c. Pelaksanaan inverntarisasi dan pengelolaan basis data tanah obyek landeform, pengusulan penetapan/penegesan tanah obyek landeform,

pengeluaran tanah dari obyek landeform, pendayagunaan tanah obyek landeform dan ganti kerugian tanah obyek landeform;

- d. Pelaksanaan redistribusi tanah dan pemanfaatan bersama atas tanah;
- e. Pelaksanaan penyusunan potensi obek konsolidasi tanah, pelaksanaan sosialisasi, perencanaan, desain pengembangan, promosi, koordinasi dan kerja sama konsolidasi tanah serta bimbingan partisipasi masyarakat;
- f. Pelaksanaan pemanfaatan dan pengelolaan data, evaluasi, penanganan masalah dan pelaporan potensi obyek konsolidasi tanah dan konsolidasi tanah;
- g. Pelaksanaan penataan pemanfaatan Kawasan, melaksanakan intervensi penyesuaian, penataan, pengendalian, zonasi, kerjasama dengan lembaga pemerintah dan lembaga nonpemerintah, penyesunan pertimbangan teknis pertanahan, pemantauan dan evaluasi, serta pengelolaan basis data pemanfaatan Kawasan di wilayah pesisir, pulau kecil, perbatasan dan kawasan tertentu; dan
- h. Pelaksanaan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan kegiatan di bidang penataan pertanahan.

Seksi Penataan Pertanahan terdiri atas:

- a. Sub.seksi penatagunaan tanah dan Kawasan tertentu;
- b. Sub.seksi landeform dan konsolidasi tanah; dan

- c. Kelompok jabatan fungsional.

F. Seksi Pengadaan Tanah

Seksi pengadaan tanah mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan pemanfaatan tanah pemerintah, bina pengadaan dan penetapan tanah pemerintah, serta penilaian tanah. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud. Seksi pengadaan tanah menyelenggarakan fungsi:

- a. Pelaksanaan pemberian perizinan kerjasama pemanfaatn tanah pemerintah, perpanjangan perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerinth, pemberian rekomendasi catatan peralihan dan penghapusan tanah pemerintah serta pemberian rekomendasi penertiban pelanggaran perjanjian kerjasama pemanfaatan pemerintah;
- b. Pembinaan perencanaan dan persiapan pengadaan tanah, pelaksanaan pengadaan tanah pemerintah, dan penyerahan hasil pengadaan tanah;
- c. Pelaksanaan penetapan ha katas tanah, izin peralihan haka tau izin pelepasan hak dan kerjasama pemanfaatan aset instansi pemerintah, badan hukum pemerintah, dan badan usaha pemerintah;
- d. Pelaksanaan penilaian tanah, bidang tanah dan property;
- e. Pelaksanaan pengadaan,, pemutakhiran, dan kerjasama pembuatan peta zona nilai tanah kabupaten//kota, peta zona nilai ekonomi Kawasan dan sumber potemsi sumber daya agraris;

- f. Pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan komputerisasi kegiatan pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi Kawasan; dan
- g. Pelaksanaan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kegiatan dibidang pengadaan tanah.

Seksi pengadaan tanah terdiri atas:

- a. Sub.seksi pemanfaatan tanah pemerintah dan penilaian tanah;
- b. Sub.seksi fasilitasi pengadaan dan penetapan tanah pemerintah; dan
- c. Kelompok jabatan fungsional.

G. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan.

Seksi pengendalian masalah dan pengendalian pertanahan mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan penanganan sengketa dan konflik pertanahan, penanganan perkara pertanahan, serta pengendalian pertanahan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, seksi penanganan masalah dan pengendalian pertanahan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pelaksanaan pencegahan, penanganan, dan penyelesaian sengketa/konflik pertanahan, serta analisis dan penyiapan usulan pembatalan hak atas tanah;
- b. Pelaksanaan penanganan dan penyelesaian perkara pertanahan, analisis dan penyiapan usulan pembatalan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan atau hasil perdamaian;

- c. Pelaksanaan pengendalian dan pemantauan pemanfaatan pertanahan;
- d. Pelaksanaan penelitian data dan penyiapan usulan serta rekomendasi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar; dan
- e. Pelaksanaan bimbingan dan teknis, koordinasi, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kegiatan di bidang penanganan masalah dan pengendalian pertanahan.

Seksi penanganan masalah dan pengendalian pertanahan terdiri atas:

- a. Seksi sengketa, konflik Pertanahan dan perkara pertanahan;
- b. Seksi pengendalian pertanahan; dan
- c. Kelompok jabatan fungsional.

4.2.5 Visi Dan Misi

Visi: Terselenggaranya pengelolaan pertanahan yang transparan, efisien, akurat dan mampu berperan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Misi:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan pertanahan pada masyarakat.
2. Mengurangi sengketa, konflik dan perkara pertanahan melalui system penatan pengelolaan.

Moto: “Melayani Masyarakat dengan ramah dan senyum”.

4.2.6 Keadaan Aparatur Kantor Badan Pertanahan Kota Palu

Aparatur adalah pegawai yang berada dalam suatu organisasi yang mempunyai peranan penting dalam menentukan langkah organisasi tidak bias berjalan dengan baik. Karena itu menjadi sebuah hal penting untuk mengetahui keadaan aparatur Kantor Pertanahan Kota Palu pada umumnya dan sub budang pelayanan sertifikat tanah pada khususnya. Untuk memudahkan tugasnya didalam memberikan pelayanan sertifikat tanah pada masyarakat, kantor pertanahan kota palu haruslah diisi oleh paratur yang sesuai dengan bidangnya masing-masing.Oleh karena itu sangat penting bagi peneliti untuk mengetahui susunan dan komposisi aparat pada kantor pertanahan kota palu. Berikut adalah komposisi aparatur kantor Pertanahan Kota Palu. Komposisi aparatur berdasarkan tingkat pendidikan di jelaskan di tabel 4.3 sebagai berikut.

Tabel 4.3 Data Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No	Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	Strata Tiga	1	0.76%
2	Strata Dua	22	16.79%
3	Strata Satu	86	65.65%
4	Diploma empat	1	0.76%
5	Diploma Tiga	12	9.16%

6	Diploma Dua	0	0.00%
7	Diploma Satu	0	0.00%
8	SlTA/Sederajat	9	6.87%
9	SLTP/Sederajat	0	0.00%
10	SD	0	0.00%
	JUMLAH	131	100.00%

Sumber data : Bagian Tata Usaha, 2025.

Berdasarkan tabel diatas , menunjukkan bahwa pada tahun 2025 pegawai yang tingkat pendidikannya S3 berjumlah 1 orang, S2 berjumlah 22 orang, S1 berjumlah 86 orang, D4 berjumlah 1 orang,D3 berjumlah 12 orang pegawai. Hal tersebut menunjukkan bahwa bila ditinjau dari aspek kualitas yakni tingkat pendidikan pegawai Kantor Pertanahan Kota Palu dapat dikategorikan sudah baik.

4.3 Pembahasan

Secara mendasar, efektivitas adalah konsep yang mengukur sejauh mana suatu tujuan atau sasaran telah tercapai. Ini adalah tentang melakukan pekerjaan yang benar (*doing the right things*). Dalam konteks organisasi, program, atau kebijakan, efektivitas menjadi tolok ukur utama untuk menilai keberhasilan. Jika suatu kegiatan berhasil mencapai hasil akhir yang diinginkan, maka kegiatan tersebut dapat dikatakan efektif. Efektivitas merupakan salah satu konsep penting dalam ilmu administrasi dan manajemen yang berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi atau program.

Secara sederhana, efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat keberhasilan suatu kegiatan dalam mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain, efektivitas menitikberatkan pada pertanyaan “apakah tujuan yang diinginkan dapat tercapai?”. Beberapa ahli menjelaskan efektivitas dari perspektif yang berbeda. Namun, pada dasarnya terdapat kesamaan pandangan bahwa efektivitas berhubungan dengan pencapaian tujuan. Suatu kegiatan dapat dinyatakan efektif apabila hasil yang diperoleh sesuai, mendekati, atau bahkan melebihi target yang telah dirumuskan. Efektivitas tidak hanya mengukur hasil secara kuantitatif, tetapi juga menekankan kualitas capaian serta ketepatan sasaran. Dalam praktiknya, efektivitas seringkali digunakan sebagai indikator utama untuk menilai keberhasilan program, kebijakan, maupun kegiatan organisasi. Tanpa adanya efektivitas, sebuah kegiatan meskipun menghasilkan output, dapat dianggap kurang berhasil apabila tidak sesuai dengan kebutuhan, harapan, atau tujuan yang telah direncanakan. Oleh karena itu, efektivitas dapat dipahami sebagai kondisi ideal di mana terdapat keselarasan antara tujuan, rencana, pelaksanaan, dan hasil yang diperoleh. Konsep ini menjadi landasan penting dalam berbagai penelitian, termasuk dalam menilai sejauh mana suatu kebijakan publik atau program pemerintah, seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), mampu mencapai tujuan utamanya secara optimal.

Demikian halnya bagi Kantor Pertanahan Kota Palu, efektivitas sangat penting dalam pelaksanaan PTSL guna memperoleh hasil atau outp yang optimal. Saat ini menjadi program kerja yang sedang menjadi program utama untuk memaksimalkan

pelaksanaannya ialah program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pada Badan Pertanahan Kota Palu, program ini merupakan program yang tujuannya untuk menyisir seluruh wilayah terdata melalui mekanisme sertifikasi secara keseluruhan. Sistem yang tadinya rumit bisa diakomodir dengan mekanisme jemput bola, segala mekanismenya dijalankan dengan cepat, dan segala pembiayaan administrasi di Kantor Badan Pertanahan(BPN) untuk mekanisme sertifikasi, seperti biaya ukur, biaya pemeriksa tanah, sampai biaya administrasi pendaftaran yang dibayarkan oleh APBN. Tentunya tujuan dari program ini dapat tercapai secara maksimal jika semua aparaturnya mampu menjalankan manajemen kerja dengan benar terutama aspek efektivitas, yang mana efektivitas yang dimaksud disini adalah program pendaftaran tanah sistematis lengkap yang ada di badan pertanahan kota Palu.

Menurut H. Emerson, efektivitas pada dasarnya dimaknai sebagai tingkat pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Suatu organisasi atau program dapat dikatakan efektif apabila hasil yang diperoleh sesuai dengan rencana dan sasaran yang telah dirumuskan sebelumnya. Dengan demikian, ukuran efektivitas tidak hanya dilihat dari keberhasilan menghasilkan keluaran (output), tetapi juga sejauh mana keluaran tersebut benar-benar berkontribusi terhadap pencapaian tujuan yang diharapkan (outcome).

Efektivitas juga sering dikaitkan dengan tingkat keberhasilan organisasi atau program dalam memenuhi sasaran yang telah ditetapkan. Gibson menyatakan bahwa

efektivitas adalah sejauh mana organisasi mampu mencapai tujuan yang diinginkan. Sementara itu, Georgopoulos dan Tannenbaum menambahkan bahwa efektivitas tidak hanya diukur dari pencapaian tujuan semata, tetapi juga mencakup kemampuan organisasi dalam melaksanakan fungsi-fungsinya secara berkesinambungan serta memberikan dampak positif bagi lingkungannya. Dalam praktiknya, efektivitas memiliki beberapa ciri utama, antara lain: adanya ketercapaian tujuan sesuai dengan rencana, adanya kesesuaian antara hasil dengan target yang ditetapkan, serta adanya manfaat nyata yang dirasakan dari hasil yang dicapai. Efektivitas juga erat kaitannya dengan efisiensi. Jika efektivitas menitikberatkan pada apa tujuan tercapai, maka efisiensi menitikberatkan pada bagaimana tujuan itu dicapai. dengan penggunaan sumber daya yang optimal.

Dengan demikian, sebuah program yang efektif tetapi tidak efisien berarti tujuan tercapai, namun dengan pengorbanan biaya, tenaga, atau waktu yang terlalu besar. Sebaliknya, efisien tetapi tidak efektif berarti penggunaan sumber daya hemat, tetapi tujuan tidak tercapai. Idealnya, suatu program harus dapat berjalan efektif sekaligus efisien. Oleh karena itu, efektivitas menjadi indikator penting dalam mengevaluasi keberhasilan suatu program, kebijakan, atau kegiatan organisasi. Tingkat efektivitas yang tinggi menunjukkan bahwa program tersebut mampu memberikan kontribusi nyata terhadap tujuan yang telah ditentukan, sehingga layak dipertahankan bahkan dikembangkan. Sebaliknya, rendahnya efektivitas menunjukkan adanya kesenjangan antara rencana dan pelaksanaan, sehingga perlu dilakukan perbaikan

maupun penyesuaian strategi agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai secara optimal.

4.3.1 Pencapaian Tujuan(Achievement of Objectives)

Pencapaian tujuan adalah aspek utama dalam mengukur efektivitas. Suatu program dinilai efektif apabila tujuan yang ditetapkan sejak awal dapat diwujudkan secara nyata. Dalam konteks program PTSL, pencapaian tujuan ini dapat dilihat dari sejauh mana program tersebut benar-benar mampu. efektivitas diukur dari sejauh mana tujuan yang telah ditetapkan bisa dicapai. Artinya, kalau tujuan tidak tercapai, maka otomatis efektivitas rendah, meskipun aspek lain berjalan baik. Suatu program dapat dikatakan efektif apabila hasil yang dicapai sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan sejak awal. Dalam konteks Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), pencapaian tujuan menjadi aspek penting yang menentukan keberhasilan program. PTSL pada dasarnya dilaksanakan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah melalui penerbitan sertipikat, menata administrasi pertanahan agar lebih tertib, serta mengurangi potensi sengketa di tengah masyarakat. Oleh karena itu, ukuran efektivitasnya dapat dilihat dari sejauh mana program tersebut benar-benar mampu mewujudkan tujuan-tujuan tersebut.

Apabila pelaksanaan PTSL berhasil menghasilkan sertipikat tanah sesuai target, maka hal itu menunjukkan adanya pencapaian tujuan yang nyata dalam memberikan kepastian hak bagi masyarakat. Tidak hanya itu, keberhasilan program juga tampak

dari terbangunnya data pertanahan yang lengkap dan akurat, sehingga mendukung terciptanya tertib administrasi di kantor pertanahan. Pencapaian tujuan dalam program ini juga tercermin ketika jumlah sengketa tanah dapat ditekan karena batas dan status kepemilikan tanah sudah memiliki landasan hukum yang kuat. Lebih jauh lagi, keberadaan sertipikat tanah memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat, misalnya dapat dijadikan agunan di lembaga keuangan untuk memperoleh modal usaha sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan.

Dengan demikian, pencapaian tujuan dalam PTSL bukan hanya sekadar persoalan administratif mengenai berapa banyak sertipikat yang berhasil diterbitkan, tetapi lebih jauh lagi berkaitan dengan keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan kepastian hukum, ketertiban administrasi, pengurangan konflik, serta pemberdayaan ekonomi masyarakat. Apabila tujuan-tujuan tersebut dapat dicapai secara nyata, maka program PTSL dapat dinyatakan efektif sesuai dengan ukuran efektivitas. Berhubungan dengan hal ini, Koordinator Subtansi Kelompok Pemeliharaan data hak atas tanah Dan Ruang Dan Pembinaan PTSL Kantor Pertanahan Kota Palu Mengatakan

“Saya memahami bahwa tujuan utama dari pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat. Dengan adanya sertifikasi tanah melalui PTSL, masyarakat dapat memiliki bukti kepemilikan yang sah, sehingga mengurangi potensi sengketa dan konflik pertanahan. Selain itu, PTSL juga bertujuan untuk mendorong tertib administrasi pertanahan, memperkuat basis data pertanahan di

Kota Palu, serta mendukung pembangunan ekonomi daerah melalui peningkatan akses masyarakat terhadap permodalan dengan jaminan sertipikat tanah.”(**Wawancara Tanggal 11 Agustus 2025**).

Berdasarkan hasil wawancara diatas guna mewujudkan pelaksanaan kegiatan PTSL yang efektif dengan baik, para aparatur Kantor Pertanahan Kota Palu yang dalam hal ini melakukan Tujuan utama dari pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah melalui penerbitan sertipikat yang sah. Dengan adanya sertifikasi, masyarakat tidak hanya terlindungi dari potensi sengketa dan konflik pertanahan, tetapi juga memperoleh kepastian administrasi karena data pertanahan menjadi lebih tertib dan akurat. Lebih dari itu, PTSL mendukung pembangunan ekonomi daerah dengan membuka akses permodalan bagi masyarakat melalui pemanfaatan sertipikat tanah sebagai jaminan di lembaga keuangan.

Selanjutnya Pegawai Kantor Pertanahan Kota Palu Pak Ibrahim mengatakan:

“ Tujuan evaluasi kami menunjukkan bahwa pencapaian target PTSL sebenarnya belum sepenuhnya sesuai dengan yang ditetapkan. Masih ada bidang tanah yang belum dapat disertipikatkan karena keterbatasan waktu, kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat, serta permasalahan teknis seperti ketidakcocokan data di lapangan. Selain itu, ketersediaan sumber daya manusia dan anggaran juga menjadi faktor penghambat dalam mencapai target secara maksimal. Meskipun program ini sudah memberikan

manfaat bagi sebagian masyarakat, namun dari sisi pencapaian target, hasilnya masih belum optimal dan masih perlu upaya perbaikan agar tujuan program benar-benar tercapai secara menyeluruh). .”(Hasil Wawancara Tanggal 11 Agustus 2025)

Berdasarkan hasil wawancara diatas Secara keseluruhan, pencapaian target PTSL belum dapat dikatakan optimal. Meskipun program telah memberikan manfaat bagi masyarakat, realisasi target masih terhambat oleh partisipasi masyarakat yang belum merata, keterbatasan sumber daya, serta kendala teknis di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan PTSL memerlukan upaya perbaikan dan strategi lanjutan agar tujuan yang ditetapkan dapat tercapai lebih maksimal di masa mendatang. Pencapaian target PTSL sudah menunjukkan hasil positif, tetapi masih perlu perbaikan karena belum sepenuhnya optimal.

Selanjutnya Kabag Seksi Pendaftaran Hukum dan Hak Tanah mengatakan :

“Menurut kami, tujuan PTSL pada dasarnya sudah disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat di wilayah ini, terutama dalam hal kepastian hukum atas tanah dan pengurangan potensi sengketa. Masyarakat memang membutuhkan sertipikat tanah sebagai bukti kepemilikan yang sah, dan program ini telah menjawab kebutuhan tersebut. Selain itu, adanya sertipikat juga membantu masyarakat dalam mengakses permodalan, sehingga dapat mendukung peningkatan kesejahteraan. Meski demikian, dalam pelaksanaannya masih ada sebagian masyarakat yang merasa kebutuhannya belum sepenuhnya terakomodasi, terutama mereka yang memiliki permasalahan batas

tanah, data administrasi yang belum lengkap, atau keterbatasan biaya dalam melengkapi persyaratan. Dengan kata lain, secara umum tujuan PTSL sudah relevan dengan kebutuhan masyarakat, tetapi dalam praktiknya masih ada beberapa kelompok masyarakat yang memerlukan perhatian khusus agar manfaat program dapat dirasakan secara lebih merata.**(Hasil wawancara pada tanggal 11 agustus 2025).**

Berdasarkan dari hasil wawancara diatas kesimpulannya, tujuan PTSL pada dasarnya sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat, khususnya dalam memberikan kepastian hukum dan mendukung akses permodalan. Namun, implementasinya belum sepenuhnya merata karena masih ada kelompok masyarakat yang menghadapi kendala, seperti permasalahan batas tanah, kelengkapan administrasi, dengan demikian, meskipun program ini relevan dan bermanfaat, diperlukan perhatian lebih agar manfaatnya dapat dirasakan secara adil oleh seluruh lapisan masyarakat. Secara umum, tujuan utama dari Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sudah sejalan dengan kebutuhan masyarakat di wilayah ini, terutama dalam memberikan kepastian hukum atas tanah yang dimiliki. Kepastian hukum tersebut diwujudkan melalui penerbitan sertipikat tanah yang berfungsi sebagai bukti kepemilikan yang sah. Hal ini penting karena masyarakat pada dasarnya menginginkan jaminan legalitas terhadap aset tanah mereka agar terhindar dari potensi sengketa atau klaim pihak lain. Dengan adanya sertifikat, masyarakat merasa lebih aman dan terlindungi secara hukum.

Selain aspek legalitas, program PTSL juga memiliki dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sertifikat tanah tidak hanya menjadi bukti kepemilikan, tetapi juga dapat dimanfaatkan untuk mengakses permodalan, misalnya melalui lembaga keuangan atau perbankan. Akses permodalan ini dapat membuka peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan usaha, memperbaiki taraf hidup, maupun mendukung kebutuhan ekonomi lainnya. Dengan demikian, keberadaan program ini memberikan manfaat nyata dalam mendukung pembangunan ekonomi masyarakat secara lebih luas.

Selanjutnya Peneliti Juga Mewawancarai Petugas PTSL Ibu Gabriela mengatakan :

“Sasaran program PTSL pada dasarnya telah sejalan dengan prinsip reforma agraria, khususnya dalam aspek legalisasi aset tanah masyarakat. Reforma agraria menekankan pada pemerataan akses terhadap sumber daya agraria serta jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Melalui PTSL, masyarakat dapat memperoleh sertifikat tanah yang sah secara hukum, sehingga mengurangi potensi konflik, memberikan perlindungan hak, dan meningkatkan rasa aman dalam penguasaan serta pemanfaatan tanah. Hal ini sesuai dengan prinsip reforma agraria yang berupaya menghadirkan keadilan dalam pengelolaan tanah. Namun demikian, jika ditinjau lebih kritis, PTSL masih lebih menitikberatkan pada aspek *legalisasi aset* dibandingkan pada aspek *redistribusi tanah* yang menjadi salah satu prinsip utama reforma agraria. Program ini belum sepenuhnya

menyentuh persoalan ketimpangan struktur penguasaan tanah, karena tanah yang didaftarkan tetap terbatas pada tanah yang memang sudah dimiliki masyarakat. Artinya, PTSL belum menjawab kebutuhan kelompok masyarakat yang sama sekali tidak memiliki tanah.”(**Hasil wawancara agustust 2025**).

Berdasarkan hasil wawancara diatas kesimpulannya sasaran program PTSL sudah sesuai dengan prinsip reforma agraria dalam hal memberikan kepastian hukum atas tanah, mengurangi potensi sengketa, dan mendorong pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui sertipikasi tanah. Namun, program ini masih terbatas pada aspek legalisasi aset dan belum sepenuhnya menyentuh persoalan redistribusi tanah yang menjadi inti dari reforma agraria. Dengan demikian, PTSL berkontribusi pada sebagian prinsip reforma agraria, tetapi untuk mencapai tujuan keadilan agraria secara menyeluruh, program ini perlu diintegrasikan dengan kebijakan redistribusi tanah.

Selanjutnya Peneliti juga mewawancarai salah satu masyarakat Kota Palu Mengatakan :

“Ya, setelah mengikuti program PTSL saya merasa kepemilikan tanah jauh lebih terjamin secara hukum. Dulu sebelum ada sertifikat, hanya ada surat keterangan dari desa yang sering kali masih diragukan keabsahannya. Dengan adanya sertifikat resmi dari BPN, saya merasa lebih aman dan tenang karena tanah saya sudah memiliki dasar hukum yang kuat. Sertifikat ini juga bisa menjadi bukti sah apabila suatu saat ada sengketa atau klaim dari pihak lain. Jadi, program ini benar-benar membantu kami

dalam mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang dimiliki.”(**Hasil wawancara agustus 2025**).

Berdasarkan hasil wawancara diatas kesimpulannya, setelah mengikuti program PTSL masyarakat merasa kepemilikan tanahnya lebih terjamin secara hukum. Hal ini karena sertipikat tanah yang diterbitkan BPN memberikan dasar hukum yang kuat, meningkatkan rasa aman, dan dapat dijadikan bukti sah apabila terjadi sengketa.

Selanjutnya hasil wawancara dari informan lain salah satu masyarakat tondo mengatakan:

“Ya, dengan adanya sertifikat tanah dari program PTSL saya merasa lebih aman dari potensi sengketa. Sertifikat tersebut menjadi bukti kepemilikan yang jelas dan diakui negara, sehingga kalau ada pihak lain yang mencoba mengklaim, saya punya dasar hukum yang kuat untuk mempertahankan hak saya. Sebelum ada sertifikat, sering muncul keraguan atau kekhawatiran karena hanya mengandalkan surat keterangan desa. Sekarang, dengan dokumen resmi, rasa khawatir itu jauh berkurang.”(**Hasil wawancara 20 agustus 2025**).

Berdasarkan hasil dari wawancara diatas peneliti menyimpulkan kepemilikan sertifikat tanah melalui program PTSL memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi masyarakat. Sertifikat menjadi bukti sah yang diakui negara, sehingga dapat

meminimalisir potensi sengketa tanah dan mengurangi kekhawatiran yang sebelumnya muncul saat hanya mengandalkan surat keterangan desa.

Setelah menyimak hasil penelitian melalui kegiatan wawancara diatas bahwa Program PTSL di Kota Palu pada dasarnya telah berjalan sesuai dengan tujuan utamanya, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat. Melalui penerbitan sertifikat tanah, masyarakat memperoleh bukti kepemilikan yang sah, sehingga dapat mengurangi potensi sengketa, meningkatkan rasa aman, serta memperkuat legalitas dalam penguasaan tanah. Sertifikat tanah juga membuka akses masyarakat untuk mendapatkan permodalan di lembaga keuangan, yang berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan dan pembangunan ekonomi daerah. Dari sisi aparaturnya, PTSL dinilai mampu mendorong tertib administrasi pertanahan serta memperkuat basis data tanah di Kota Palu. Namun, dalam implementasinya, pencapaian target program masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain keterbatasan waktu, SDM, dan anggaran. Kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat. Kendala teknis seperti ketidakcocokan data dan permasalahan batas tanah. Meskipun demikian, secara umum PTSL dinilai relevan dengan kebutuhan masyarakat. Hanya saja, terdapat sebagian kelompok yang belum sepenuhnya terakomodasi, khususnya masyarakat dengan masalah batas tanah, kelengkapan administrasi, atau keterbatasan biaya. Jika dikaitkan dengan prinsip reforma agraria, PTSL berkontribusi pada aspek legalisasi aset dengan memberikan jaminan hukum kepada masyarakat pemilik tanah. Namun, PTSL belum menyentuh aspek redistribusi

tanah, sehingga belum sepenuhnya menjawab permasalahan ketimpangan struktur penguasaan tanah.

Dari sisi masyarakat, secara langsung program ini memberikan manfaat nyata berupa rasa aman, kepastian hukum, dan perlindungan dari klaim pihak lain. Banyak masyarakat merasakan perbedaan signifikan sebelum dan sesudah memiliki sertifikat tanah, terutama karena dokumen resmi dari BPN memiliki kekuatan hukum yang jelas dibandingkan surat keterangan desa.

4.3.2 Integrasi (*integration*)

Aspek integrasi merupakan salah satu komponen penting dalam mengukur efektivitas suatu organisasi atau program menurut H. Emerson. Integrasi pada dasarnya menggambarkan tingkat keselarasan, keterpaduan, dan kerja sama antar unsur pelaksana dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam suatu organisasi atau pelaksanaan kebijakan publik, efektivitas tidak hanya ditentukan oleh sejauh mana tujuan tercapai, tetapi juga oleh bagaimana seluruh elemen yang terlibat dapat bekerja secara harmonis dan saling mendukung untuk mencapai hasil yang diharapkan. Integrasi mencerminkan kemampuan suatu organisasi untuk mengoordinasikan berbagai kegiatan, fungsi, dan sumber daya agar bergerak ke arah tujuan yang sama. Dalam hal ini, integrasi menjadi penentu utama keberhasilan program, karena tanpa adanya sinergi di antara para pelaksana, maka pencapaian tujuan akan sulit diwujudkan secara optimal. Sebaliknya, apabila setiap bagian

berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi yang baik, maka potensi terjadinya tumpang tindih kebijakan, hambatan komunikasi, dan inefisiensi akan meningkat, yang pada akhirnya menurunkan tingkat efektivitas program.

Dalam konteks pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), integrasi dapat dimaknai sebagai kerja sama yang terpadu antara instansi pemerintah, aparat pelaksana di tingkat daerah dan desa, serta partisipasi aktif masyarakat sebagai penerima manfaat. Keberhasilan PTSL tidak hanya ditentukan oleh jumlah sertifikat tanah yang diterbitkan, tetapi juga oleh seberapa baik koordinasi dan sinergi yang terjalin di antara pihak-pihak tersebut. Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, kepala desa, dan masyarakat harus memiliki pemahaman yang sama mengenai tujuan program, mekanisme pelaksanaan, serta peran masing-masing dalam setiap tahapan kegiatan, mulai dari pendataan, pengukuran, verifikasi, hingga penerbitan sertifikat.

Integrasi yang baik juga mencerminkan adanya atau hambatan yang muncul dapat segera diidentifikasi dan diselesaikan secara bersama. Dengan demikian, integrasi tidak hanya berfungsi sebagai komunikasi yang efektif dan koordinasi yang berkelanjutan antara pelaksana di lapangan dan pihak pengambil kebijakan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa setiap permasalahan penghubung antar unsur pelaksana, tetapi juga sebagai mekanisme untuk menjaga konsistensi, keselarasan, dan stabilitas pelaksanaan program.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa aspek integrasi menurut H. Emerson menekankan pentingnya keterpaduan, koordinasi, dan kerja sama antar seluruh komponen dalam organisasi atau pelaksanaan program. Tingkat efektivitas yang tinggi akan tercapai apabila setiap unsur mampu berinteraksi dan berkontribusi secara harmonis untuk mencapai tujuan bersama. Dalam pelaksanaan PTSL, semakin baik tingkat integrasi di antara pihak-pihak terkait, maka semakin besar pula peluang keberhasilan program dalam memberikan kepastian hukum atas tanah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sehubungan dengan hal ini Koordinator pembinaan PTSL Mengatakan :

“Dalam pelaksanaan program PTSL sudah terdapat pembagian tugas dan tanggung jawab yang cukup jelas antara pihak-pihak yang terlibat. Kantor Pertanahan bertanggung jawab sebagai pelaksana utama yang mengoordinasikan seluruh kegiatan teknis seperti pengukuran, pemeriksaan data fisik dan yuridis, serta penerbitan sertifikat tanah.”**(Hasil wawancara agustus 2025).**

Dalam hasil wawancara bersama informan menunjukkan pelaksanaan program PTSL telah menunjukkan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas antar pihak yang terlibat. Kantor Pertanahan berperan sebagai pelaksana utama yang mengoordinasikan seluruh kegiatan teknis, mulai dari pengukuran hingga penerbitan sertifikat tanah. Hal ini mencerminkan adanya koordinasi dan keterpaduan kerja yang

baik, sehingga mendukung tercapainya efektivitas program dari aspek integrasi. selanjutnya pegawai kantor BPN mengatakan :

“Hambatan yang sering muncul dalam menjalin kerja sama dengan pihak desa atau masyarakat umumnya berkaitan dengan kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur PTSL dan ketidaksesuaian data yang dimiliki oleh desa dengan kondisi lapangan. Beberapa masyarakat masih menganggap bahwa pengurusan sertipikat itu rumit, sehingga partisipasi mereka pada awal pelaksanaan program cukup rendah. Selain itu, perbedaan jadwal kegiatan antara petugas BPN dan pemerintah desa juga kadang menyebabkan keterlambatan koordinasi. Untuk mengatasinya, kami melakukan sosialisasi tambahan agar masyarakat lebih paham tentang manfaat PTSL, serta mengintensifkan komunikasi dan rapat koordinasi rutin dengan aparat desa. Dengan begitu, setiap kendala bisa segera diidentifikasi dan diselesaikan bersama.”(Hasil wawancara agustus 2025).

Menyimak hasil wawancara tersebut menunjukkan dalam pelaksanaan program PTSL, hambatan kerja sama antara Kantor Pertanahan, pemerintah desa, dan masyarakat umumnya disebabkan oleh kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur program, ketidaksesuaian data lapangan, serta perbedaan jadwal antar pihak. Namun, hambatan tersebut dapat diatasi melalui peningkatan sosialisasi, komunikasi yang intensif, dan koordinasi rutin antar instansi, sehingga kerja sama tetap terjaga dan

pelaksanaan program dapat berjalan lebih efektif. Kemudian selanjutnya dikatakan oleh ibu Gabriella Pegawai PTSL Kota Palu mengatakan :

“Peran masyarakat sangat berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan program PTSL, terutama dari sisi integrasi antar pihak. Keberhasilan program ini tidak hanya ditentukan oleh kinerja petugas BPN dan aparat desa, tetapi juga oleh tingkat partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam menyiapkan dokumen, menunjukkan batas tanah, serta hadir saat proses pengukuran. Ketika masyarakat aktif berpartisipasi dan terbuka dalam memberikan data, koordinasi antara BPN dan pemerintah desa menjadi jauh lebih mudah dan cepat. Sebaliknya, jika masyarakat pasif atau kurang memahami tujuan program, hal itu dapat menghambat komunikasi dan memperlambat proses. Karena itu, kami selalu berupaya menjaga hubungan baik dan memberikan pemahaman yang jelas kepada masyarakat agar sinergi antar pihak tetap berjalan harmonis.”**(Hasil wawancara agustus 2025).**

Dalam hasil wawancara menunjukkan bahwa peran masyarakat memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan program PTSL dari sisi integrasi antar pihak. Tingkat partisipasi dan kesadaran masyarakat yang tinggi mendorong terciptanya koordinasi yang baik antara BPN dan pemerintah desa, sehingga proses pelaksanaan berjalan lebih cepat dan efektif. Sebaliknya, rendahnya partisipasi masyarakat dapat menghambat komunikasi dan memperlambat kegiatan. Oleh karena itu, keterlibatan aktif masyarakat menjadi faktor

kunci dalam menjaga sinergi dan keharmonisan kerja sama antar pihak yang terlibat dalam program PTSL. Selain itu pegawai PTSL yang lain mengatakan :

“koordinasi antara petugas lapangan dan masyarakat selama proses pengukuran atau pendataan tanah berjalan cukup baik. Petugas selalu berusaha memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat mengenai jadwal, prosedur, serta dokumen yang perlu disiapkan agar tidak terjadi kesalahpahaman dilapangan. Namun, di beberapa lokasi masih ditemukan kendala, seperti ketidakhadiran pemilik tanah saat pengukuran atau batas bidang tanah yang belum disepakati antar warga. Untuk mengatasi hal tersebut, kami bekerja sama dengan aparat desa guna memfasilitasi komunikasi dan memastikan setiap warga dapat hadir dan memahami proses yang dijalankan. Dengan adanya koordinasi yang intensif dan pendekatan yang persuasif, kegiatan pengukuran dan pendataan dapat berlangsung lebih lancar.”**(Hasil wawancara agustus 2025).**

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat dilihat bahwa koordinasi antara petugas lapangan dan masyarakat selama proses pengukuran atau pendataan tanah dalam program PTSL secara umum berjalan dengan baik. Petugas BPN menunjukkan sikap profesional dengan memberikan penjelasan yang jelas kepada masyarakat, sementara aparat desa berperan aktif dalam membantu komunikasi dan pengaturan jadwal kegiatan. Meskipun masih terdapat kendala seperti ketidakhadiran warga atau ketidaksesuaian batas tanah, hambatan tersebut dapat diatasi melalui komunikasi dan

kerja sama yang intensif. Hal ini menunjukkan bahwa integrasi antar pihak telah terjalin dengan cukup efektif dalam pelaksanaan program PTSL.

Setelah menyimak hasil penelitian melalui wawancara yang dilakukan peneliti, menunjukkan bahwa Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu menunjukkan tingkat efektivitas yang baik dari aspek integrasi antar pihak. Pembagian tugas dan tanggung jawab antara Kantor Pertanahan, pemerintah desa, dan masyarakat telah berjalan dengan jelas serta terkoordinasi. Meskipun terdapat hambatan seperti kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur, ketidaksesuaian data, serta perbedaan jadwal antar pihak, upaya seperti sosialisasi tambahan, komunikasi intensif, dan rapat koordinasi rutin berhasil meminimalkan kendala tersebut. Selain itu, peran aktif masyarakat menjadi faktor kunci keberhasilan program, karena partisipasi dan kesadaran yang tinggi mempermudah koordinasi antara BPN dan pemerintah desa. Petugas lapangan juga menunjukkan profesionalisme dengan memberikan penjelasan dan pendampingan yang baik selama proses pengukuran dan pendataan. Dengan adanya kerja sama yang harmonis dan koordinasi yang efektif antar pihak, pelaksanaan program PTSL di Kota Palu dapat dikatakan berjalan dengan efektif dan terpadu sesuai dengan tujuan reformasi agraria.

4.3.3 Adaptasi (*Adaptation*)

Efektivitas tidak hanya diukur dari sejauh mana suatu organisasi mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan, tetapi juga dari kemampuannya dalam beradaptasi terhadap perubahan situasi dan kondisi yang terjadi di lingkungan internal maupun eksternal. Aspek adaptasi menjadi komponen penting karena setiap pelaksanaan program, kebijakan, atau kegiatan operasional tidak pernah terlepas dari dinamika lingkungan, baik sosial, ekonomi, maupun kelembagaan. Adaptasi dalam konteks efektivitas mengacu pada kemampuan suatu organisasi atau pelaksana program untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan, hambatan, dan kebutuhan baru tanpa mengabaikan tujuan utama yang hendak dicapai. Dengan demikian, efektivitas tidak hanya tercermin dari hasil akhir (output), tetapi juga dari sejauh mana suatu organisasi mampu menyesuaikan strategi, metode kerja, dan kebijakan pelaksanaan agar tetap relevan dengan kondisi lapangan.

Dalam praktiknya, aspek adaptasi dapat diwujudkan melalui berbagai bentuk seperti: penyesuaian prosedur kerja, inovasi dalam pelaksanaan kegiatan, peningkatan komunikasi antar pihak, serta kemampuan merespons kendala yang muncul secara cepat dan tepat. Organisasi yang efektif menurut Emerson adalah organisasi yang mampu mengidentifikasi perubahan atau hambatan yang terjadi, lalu melakukan penyesuaian tanpa harus mengorbankan efisiensi dan kualitas hasil. Dalam konteks pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), aspek adaptasi dapat dilihat dari bagaimana Kantor Pertanahan dan

pemerintah daerah mampu menyesuaikan kebijakan dan langkah teknisnya terhadap kondisi sosial masyarakat, perbedaan karakter wilayah, serta hambatan administratif yang dihadapi di lapangan. Misalnya, ketika terjadi kendala partisipasi masyarakat yang rendah atau perbedaan data fisik dan yuridis, petugas di lapangan dapat melakukan penyesuaian strategi melalui peningkatan sosialisasi, pendekatan persuasif, atau koordinasi lintas sektor yang lebih intensif. Dengan demikian, aspek adaptasi menjadi indikator penting untuk menilai keberhasilan efektivitas pelaksanaan suatu program. Tanpa kemampuan beradaptasi, organisasi akan sulit merespons perubahan atau hambatan yang muncul, sehingga tujuan program tidak tercapai secara optimal. Sebaliknya, semakin tinggi tingkat adaptasi suatu organisasi, semakin besar pula peluang tercapainya tujuan program secara efektif dan berkelanjutan. Sehubungan dengan masalah ini Koordinator Pembinaan PTSL mengatakan :

“Selama pelaksanaan program PTSL, kendala teknis maupun administrasi memang tidak dapat dihindari. Namun, petugas di lapangan berupaya menyikapi setiap permasalahan tersebut dengan langkah-langkah penyesuaian yang cepat dan terarah. Misalnya, ketika ditemukan ketidaksesuaian data fisik dan yuridis, petugas melakukan verifikasi ulang bersama aparat desa dan masyarakat untuk memastikan keakuratan informasi. Selain itu, jika terjadi keterlambatan administrasi, seperti kelengkapan berkas atau dokumen kepemilikan yang belum lengkap, petugas

memberikan bimbingan langsung kepada masyarakat agar dokumen dapat segera dilengkapi sesuai ketentuan yang berlaku.”(**Hasil wawancara agustus 2025**).

Pada hasil wawancara menunjukkan bahwa dapat disimpulkan bahwa petugas PTSL memiliki kemampuan adaptasi yang baik dalam menghadapi kendala teknis maupun administrasi selama pelaksanaan program. Setiap hambatan disikapi dengan langkah-langkah penyesuaian yang tepat, seperti verifikasi ulang data, pembinaan terhadap masyarakat terkait kelengkapan dokumen, serta peningkatan koordinasi dengan pemerintah desa dan pihak terkait lainnya. Selain itu, penggunaan pendekatan persuasif dan komunikasi terbuka menunjukkan adanya fleksibilitas dan kepekaan petugas terhadap kondisi lapangan. Kemudian Pegawai PTSL yang lain mengatakan:

“Dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), memang terdapat beberapa perubahan dan penyesuaian strategi yang dilakukan untuk menyesuaikan dengan kondisi lapangan. Pada awalnya, pelaksanaan kegiatan telah mengikuti pedoman dan jadwal yang telah ditetapkan secara nasional. Namun, ketika di lapangan ditemukan berbagai kendala seperti tingkat partisipasi masyarakat yang rendah, perbedaan data fisik dan yuridis, serta keterbatasan waktu dan sumber daya, petugas melakukan penyesuaian agar pelaksanaan tetap berjalan efektif. Beberapa bentuk penyesuaian yang dilakukan antara lain dengan meningkatkan intensitas sosialisasi kepada masyarakat, melakukan pengumpulan data secara bertahap per wilayah, serta menjadwalkan ulang kegiatan pengukuran agar dapat menyesuaikan

dengan waktu yang tersedia di desa. Selain itu, petugas juga memperkuat koordinasi dengan pemerintah desa dan tokoh masyarakat untuk mempermudah komunikasi dan memastikan seluruh warga memahami manfaat serta tujuan program PTSL.”(**Hasil wawancara agustus 2025**).

Berdasarkan hasil wawancara, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menunjukkan adanya kemampuan adaptasi yang baik terhadap berbagai kondisi lapangan. Meskipun dihadapkan pada kendala seperti rendahnya partisipasi masyarakat, perbedaan data fisik dan yuridis, serta keterbatasan waktu dan sumber daya, petugas mampu melakukan penyesuaian strategi agar pelaksanaan program tetap berjalan efektif. Penyesuaian tersebut diwujudkan melalui peningkatan sosialisasi kepada masyarakat, penjadwalan ulang kegiatan pengukuran, serta penguatan koordinasi dengan pemerintah desa dan tokoh masyarakat. Tindakan tersebut mencerminkan adanya fleksibilitas dan kesiapan petugas dalam menyesuaikan metode kerja dengan situasi yang berkembang di lapangan. Selanjutnya Koordinator data dan hak tanah mengatakan :

“Ketika menghadapi kondisi rendahnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), pelaksana program meresponsnya dengan melakukan berbagai langkah strategis dan pendekatan persuasif. Salah satu upaya utama yang dilakukan adalah meningkatkan kegiatan sosialisasi dan penyuluhan langsung ke masyarakat, baik melalui pertemuan di balai desa, kunjungan

lapangan, maupun kerja sama dengan tokoh masyarakat setempat. Pelaksana program berusaha memberikan penjelasan yang lebih rinci mengenai manfaat sertifikasi tanah melalui PTSL, seperti kepastian hukum atas kepemilikan tanah, kemudahan dalam akses permodalan, dan perlindungan dari potensi sengketa. Dengan memberikan pemahaman yang jelas, masyarakat diharapkan menjadi lebih sadar akan pentingnya program ini dan termotivasi untuk berpartisipasi secara aktif.”(**Hasil wawancara agustus 2025**).

Berdasarkan hasil wawancara, dapat disimpulkan bahwa pelaksana program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menunjukkan respons yang adaptif terhadap rendahnya partisipasi masyarakat. Rendahnya keterlibatan warga direspons dengan strategi yang menekankan pendekatan persuasif, peningkatan sosialisasi, dan penyuluhan langsung kepada masyarakat. Pelaksana program berupaya memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai manfaat program, sekaligus menyesuaikan metode komunikasi dengan karakteristik sosial dan tingkat pemahaman masyarakat di setiap wilayah. Langkah-langkah tersebut mencerminkan adanya kemampuan adaptasi dan fleksibilitas pelaksana program dalam menyesuaikan strategi terhadap kondisi lapangan yang dinamis. Dengan memperkuat koordinasi bersama pemerintah desa dan tokoh masyarakat, pelaksana mampu meningkatkan partisipasi masyarakat secara bertahap dan menjaga kelancaran pelaksanaan kegiatan. Selanjutnya dalam wawancara peneliti bersama kantor BPN Kota Palu Pak Ibrahim mengatakan :

“Kantor Pertanahan memiliki sejumlah langkah antisipatif untuk menghadapi kemungkinan perubahan kebijakan maupun dinamika sosial di masyarakat selama pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Salah satu langkah utama yang dilakukan adalah meningkatkan koordinasi dan komunikasi secara berkelanjutan dengan pemerintah daerah, aparat desa, serta instansi terkait lainnya. Melalui koordinasi ini, setiap perubahan kebijakan atau arahan baru dari pemerintah pusat dapat segera disosialisasikan dan diimplementasikan di lapangan secara cepat dan tepat.”(Hasil wawancara agustus 2025).

Berdasarkan hasil wawancara, dapat disimpulkan bahwa Kantor Pertanahan telah memiliki langkah-langkah antisipatif yang menunjukkan kemampuan adaptasi institusional dalam menghadapi perubahan kebijakan maupun dinamika sosial masyarakat. Kesiapan ini ditunjukkan melalui peningkatan koordinasi dengan pemerintah daerah dan aparat desa, serta pelaksanaan evaluasi berkala untuk menyesuaikan strategi terhadap perkembangan situasi di lapangan. Selain itu, adanya tim teknis yang fleksibel dan responsif memperlihatkan bahwa Kantor Pertanahan mampu menyesuaikan metode kerja dengan kondisi yang berubah, baik dari sisi teknis maupun administratif. Pendekatan persuasif dan mediasi yang diterapkan dalam menghadapi dinamika sosial juga mencerminkan sikap adaptif dalam menjaga stabilitas dan kelancaran pelaksanaan program. Selain Pegawai Kantor BPN salah satu masyarakat mengatakan :

“Masyarakat diberikan kesempatan yang cukup luas untuk menyampaikan masukan, saran, maupun keluhan selama pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Dalam setiap tahapan kegiatan, mulai dari sosialisasi hingga proses pengukuran dan penerbitan sertifikat, petugas secara terbuka menerima aspirasi masyarakat baik secara langsung di lapangan maupun melalui pemerintah desa.”(**Hasil wawancara agustus 2025**).

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah memberikan ruang partisipatif bagi masyarakat untuk menyampaikan masukan maupun keluhan selama proses berlangsung. Mekanisme penyampaian aspirasi dilakukan melalui forum musyawarah desa, kegiatan sosialisasi, serta interaksi langsung dengan petugas di lapangan. Keterbukaan petugas dalam menampung dan menindaklanjuti masukan masyarakat menunjukkan adanya komunikasi dua arah yang efektif antara pelaksana program dan masyarakat. Hal ini tidak hanya mencerminkan aspek integrasi, yaitu adanya keterpaduan hubungan kerja antar pihak, tetapi juga menggambarkan aspek adaptasi, di mana pelaksana mampu menyesuaikan tindakan dan kebijakan terhadap situasi serta kebutuhan masyarakat di lapangan. Dengan demikian, keterlibatan masyarakat dalam memberikan masukan berperan penting dalam meningkatkan transparansi, kepercayaan, dan efektivitas pelaksanaan program. Upaya ini memperkuat sinergi antara masyarakat, pemerintah desa, dan Kantor Pertanahan sehingga pelaksanaan PTSL dapat berjalan lebih efisien, responsif, dan sesuai dengan tujuan program.

Berdasarkan hasil wawancara bersama beberapa informan yang telah diuraikan peneliti diatas dapat diketahui bahwa pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah menunjukkan kemampuan adaptasi yang cukup baik dalam menghadapi berbagai kondisi dan dinamika di lapangan. Hal ini sejalan dengan pandangan H. Emerson mengenai efektivitas, di mana aspek adaptasi menggambarkan sejauh mana suatu organisasi mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks PTSL, adaptasi terlihat dari bagaimana petugas dan instansi terkait mampu mengantisipasi serta menyesuaikan langkah-langkah pelaksanaan program terhadap kendala teknis, administratif, maupun sosial yang muncul selama kegiatan berlangsung. Petugas PTSL menunjukkan respons yang cepat dan fleksibel terhadap berbagai kendala teknis seperti ketidaksesuaian data, kurangnya kelengkapan dokumen masyarakat, serta keterlambatan koordinasi antar pihak. Melalui koordinasi ulang, perbaikan data, dan pendampingan langsung kepada masyarakat, program tetap dapat berjalan tanpa hambatan yang berarti. Selain itu, penyesuaian strategi juga dilakukan berdasarkan kondisi sosial dan geografis masyarakat setempat, seperti penyesuaian waktu pelaksanaan pengukuran, peningkatan kegiatan sosialisasi di daerah dengan partisipasi rendah, serta pendekatan yang lebih komunikatif agar masyarakat lebih memahami manfaat program. Langkah-langkah tersebut menunjukkan bahwa pelaksana program memiliki kapasitas adaptif yang tinggi dalam menjaga kelancaran kegiatan di lapangan.

Selain itu, Kantor Pertanahan juga memiliki langkah antisipatif dalam menghadapi perubahan kebijakan maupun kondisi sosial masyarakat. Upaya ini diwujudkan melalui pelaksanaan rapat koordinasi rutin, penguatan kerja sama lintas instansi, serta peningkatan kompetensi sumber daya manusia agar mampu menyesuaikan diri terhadap setiap perubahan regulasi yang terjadi. Di sisi lain, masyarakat juga diberikan ruang untuk menyampaikan masukan dan keluhan melalui forum sosialisasi maupun pertemuan langsung dengan petugas, sehingga proses pelaksanaan dapat terus dievaluasi dan disempurnakan. Kemampuan Kantor Pertanahan dalam menyesuaikan pelaksanaan PTSL dengan kebutuhan dan karakteristik masyarakat lokal menunjukkan bahwa aspek adaptasi telah berjalan dengan baik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program PTSL di Kota Palu efektif dari aspek adaptasi karena mampu bertransformasi dan menyesuaikan diri terhadap berbagai kondisi guna mencapai tujuan utama, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat.

BAB V

KESIMPULAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu dengan menggunakan teori efektivitas menurut H. Emerson, yang mencakup tiga aspek utama yaitu pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi, dapat disimpulkan bahwa program ini telah berjalan secara efektif meskipun masih terdapat beberapa kendala di lapangan. Dari aspek pencapaian tujuan, pelaksanaan program PTSL telah berhasil mewujudkan tujuan utama yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat melalui penerbitan sertifikat tanah. Masyarakat merasakan manfaat nyata berupa meningkatnya rasa aman terhadap kepemilikan tanah dan berkurangnya potensi sengketa pertanahan. Selain itu, capaian target sertipikasi yang tinggi menunjukkan bahwa pelaksanaan program berjalan sesuai dengan arah dan sasaran yang telah ditetapkan pemerintah, meskipun masih terdapat sedikit hambatan administratif dan keterbatasan sumber daya yang bersifat teknis. Dari aspek integrasi, pelaksanaan PTSL di Kota Palu memperlihatkan adanya koordinasi dan kerja sama yang baik antara berbagai pihak yang terlibat, seperti Kantor Pertanahan, pemerintah desa, dan masyarakat. Pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas, disertai dengan komunikasi yang intensif, mendukung terciptanya sinergi yang efektif dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan. Meskipun sempat muncul kendala seperti

ketidaksesuaian data dan perbedaan jadwal antar pihak, hal tersebut dapat diatasi melalui sosialisasi tambahan dan koordinasi rutin. Tingginya tingkat partisipasi masyarakat juga memperkuat integrasi antar pihak dalam mencapai tujuan program secara bersama. Sementara dari aspek adaptasi, pelaksanaan program PTSL menunjukkan kemampuan menyesuaikan diri yang baik terhadap berbagai perubahan dan kondisi sosial masyarakat. Petugas di lapangan mampu menanggapi kendala teknis maupun rendahnya partisipasi dengan langkah-langkah fleksibel, seperti memberikan pendampingan tambahan, melakukan penyesuaian waktu kegiatan, serta meningkatkan kegiatan sosialisasi. Selain itu, Kantor Pertanahan juga memiliki langkah antisipatif terhadap perubahan kebijakan maupun dinamika sosial melalui peningkatan koordinasi dan pelatihan sumber daya manusia. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan PTSL bersifat adaptif dan responsif terhadap lingkungan pelaksanaannya.

Secara keseluruhan, ketiga aspek efektivitas tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan program PTSL di Kota Palu telah berjalan efektif dan relevan dengan tujuan reformasi agraria nasional. Program ini tidak hanya berhasil mencapai target fisik berupa sertifikasi tanah, tetapi juga memperkuat sinergi antar lembaga dan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya legalitas tanah. Dengan demikian, efektivitas pelaksanaan PTSL di Kota Palu dapat dikatakan tinggi, karena mampu mengintegrasikan pencapaian tujuan, koordinasi antar pihak, serta kemampuan adaptasi terhadap dinamika sosial dan teknis di lapangan secara seimbang.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian mengenai efektivitas pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Palu, maka peneliti memberikan beberapa bagi Kantor Pertanahan Kota Palu disarankan agar terus meningkatkan koordinasi lintas sektor dengan pemerintah desa dan masyarakat melalui mekanisme komunikasi yang lebih terstruktur. Pelaksanaan rapat koordinasi rutin dan pemutakhiran data pertanahan secara digital perlu diperkuat untuk meminimalkan ketidaksesuaian antara data fisik dan yuridis. Selain itu, peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pelatihan teknis dan administrasi juga penting untuk mempercepat proses sertifikasi tanah serta menjaga akurasi data. Pemerintah daerah diharapkan dapat memberikan dukungan kebijakan dan alokasi anggaran yang memadai dalam pelaksanaan program PTSL. Dukungan tersebut dapat berupa penyediaan sarana dan prasarana, penetapan kebijakan yang mendukung sinkronisasi data pertanahan, serta pembentukan tim koordinasi daerah yang berfungsi sebagai penghubung antara BPN, pemerintah desa, dan masyarakat. Bagi Masyarakat partisipasi aktif masyarakat perlu terus ditingkatkan melalui sosialisasi yang intensif mengenai manfaat dan prosedur PTSL. Masyarakat diharapkan dapat berperan aktif dalam menyiapkan dokumen, menghadiri kegiatan pengukuran, serta memberikan informasi yang akurat mengenai batas tanah. Kesadaran hukum masyarakat yang meningkat akan mempercepat proses pelaksanaan program dan mengurangi potensi konflik pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam. (2023). Pengantar Hukum Agraria di Indonesia. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Ahmad, M., Rahman, H., & Yusuf, A. (2020). Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Kepastian Hukum di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(2), 211–225.
- Akbar. (2021). Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL): Studi di Kantor BPN Kota Palu. Skripsi. Universitas Tadulako.
- Almira, N., dkk. (2021). Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Aceh Barat. *Jurnal Administrasi Publik*, 8(3), 112–125.
- Apriani, S., & Bur, H. (2020). Kepastian Hukum dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *Jurnal Hukum Agraria*, 10(1), 33–48.
- Arnowo. (2019). Pendaftaran Tanah dan Permasalahannya di Indonesia. Bandung: Mandar Maju.
- Ayu, D., & Heriawanto, B. (2019). Peran Pemerintah Desa dalam Program PTSL di Kabupaten Banyuwangi. *Jurnal Ilmu Sosial*, 5(2), 77–89.
- Azizah, N. K., dkk. (2020). Analisis Tingkat Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Program PTSL di Kantor BPN Boyolali. *Jurnal Hukum dan Kebijakan*, 4(1), 58–70.
- Basri. (2024). Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Indonesia. *Jurnal Reformasi Agraria*, 12(1), 14–29.
- Central Bureau of Statistics Indonesia. (2011). *Indonesia Agricultural Statistics 2011*. Jakarta: BPS.

- Djabbarudin. (2020). *Aspek Yuridis Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish.
- Fauzia, N., dkk. (2021). Tanah, Kepemilikan, dan Keadilan Sosial di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial*, 10(2), 65–79.
- FX. Sumarja. (2007). *Hukum Pendaftaran Tanah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Gunanegara. (2022). *Pemerintahan Desa dan Kelurahan dalam Pembangunan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Hagemans. (2024). Land as Commodity: The Changing Economic Meaning of Land in Modern Indonesia. *Journal of Southeast Asian Studies*, 55(2), 201–219.
- Handayani, A. A. (2019). Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia. *Jurnal Agraria*, 7(1), 23–33.
- Handyastono, R., dkk. (2025). Evaluasi Implementasi Program PTSL di Indonesia. *Jurnal Hukum Nasional*, 9(2), 88–103.
- Hafsah, S., dkk. (2019). Kualitas Pelayanan dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Deli Serdang. *Jurnal Administrasi Publik*, 7(1), 45–60.
- Himawan, H. A. (2019). Problematika dan Tingkat Kepuasan Masyarakat terhadap Pelaksanaan PTSL di Kabupaten Temanggung. *Jurnal Pembangunan Daerah*, 5(2), 34–52.
- Jamilah, R., & Firmansyah, T. (2022). Tanah dan Kesejahteraan Petani Indonesia. *Jurnal Sosial dan Pembangunan*, 11(1), 12–27.
- Kurniawan, A., dkk. (2018). Ekspektasi Masyarakat terhadap Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Jurnal Pembangunan Agraria*, 4(2), 77–90.

- Marryanti, A., & Purbawa, D. (2019). *Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia: Kajian Hukum Agraria*. Yogyakarta: Deepublish.
- Masnah. (2021). *Implementasi Kebijakan Pertanahan di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Mujiburohman. (2018). Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia. *Jurnal Hukum Positum*, 6(1), 44–56.
- Nurahayati, F., dkk. (2023). Analisis Hukum Program PTSL terhadap Sengketa Pertanahan di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 20(1), 50–68.
- Panigoro, D. C., dkk. (2023). Efektivitas Pelaksanaan Program PTSL di Provinsi Gorontalo dalam Perspektif Hukum Kebijakan Publik. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 11(3), 144–159.
- Rahmawati, D. (2022). *Pengantar Hukum Pertanahan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rajasa, A., dkk. (2023). Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Madiun. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 8(2), 121–137.
- Rudianto, A., & Heriyanto, R. (2022). Kepemilikan Tanah dan Nilai Ekonomi di Indonesia. *Jurnal Hukum Agraria*, 5(3), 201–213.
- Santoso, U. (2016). *Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Sari, M., dkk. (2022). Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada Kantor Desa Mangkusip Kecamatan Tanta Kabupaten Tabalong. *Jurnal Administrasi Publik*, 9(1), 77–90.
- Suhariono, D., dkk. (2022). Kebijakan Pertanahan dan Reformasi Agraria di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik*, 10(4), 98–113.

- Surahman, F., dkk. (2025). Analisis Pelaksanaan Program PTSL di Kota Palu. *Jurnal Agraria Indonesia*, 13(1), 35–49.
- Surya, M., dkk. (2024). Peran Pemerintah dalam Pelaksanaan Program PTSL di Indonesia. *Jurnal Administrasi Negara*, 11(1), 41–58.
- Syahdan, M., dkk. (2020). Peran Pemerintah Desa dalam Program PTSL. *Jurnal Kebijakan Publik*, 6(2), 22–34.
- Widayati, S., dkk. (2018). Sertifikat Tanah sebagai Alat Bukti Hak Milik. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 48(2), 145–160.
- Yana, W., dkk. (2020). Efektivitas Reformasi Agraria melalui Program PTSL di Kabupaten Bintan. *Jurnal Reformasi Agraria*, 9(2), 66–82.
- Yanto, D., & Nasarudin, M. (2021). Tanah sebagai Faktor Produksi dan Kesejahteraan Petani. *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, 19(3), 101–115.
- Zahratul Muna. (2024). Pendaftaran Hak Milik atas Tanah melalui Program PTSL di Kabupaten Aceh Utara. *Jurnal Hukum Agraria*, 12(1), 25–38.

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Athira Rizal
Nomor Induk Mahasiswa : B10223042
Tempat dan Tanggal Lahir : Sabbang, 31 Juli 1999
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Alamat : Palu
Email : athirarizal31@gmail.com
Nama orang Tua :

Ayah : Rizal A. Massaguni
Ibu : Nawaria

Pendidikan :

Jenjang Pendidikan	Nama Instansi	Tahun Lulus
SD	SDN 009 Tarue	20011
SMP	MTS Al Jihad Buangin	2014
SMA	SMAN 2 Masamba	2017
S1	Universitas Tadulako	2022
S2	Universitas Tadulako	2025



KANTOR PERTANAHAN KOTA PALU



Wawancara Bersama Bapak Ibrahim Pegawai Kantor Pertanahan Kota Palu (11 Agustus 2025)



**Wawancara Bersama Bapak Ibrahim Pegawai Kantor Pertanahan Kota
Palu(11 Agustus 2025)**



**Wawancara Bersama Ibu Gabriella Pegawai Kantor Badan Pertanahan
Kota Palu (11 Agustus 2025)**

DAFTAR INFORMAN

- 1 Nama : Gania Gabriella
Umur : 30 Tahun
Jenis kelamin : Perempuan
Pekerjaan : Pegawai Kantor Pertanahan Kota Palu Pembinaan PTSL
- 2 Nama : Ibrahim,S.Sos
Umur : 50 Tahun
Jenis kelamin : Laki-Laki
Pekerjaan : Pegawai Kantor BPN Kota Palu
- 3 Nama : Geby
Umur : 30 Tahun
Jenis kelamin : Perempuan
Pekerjaan : Pegawai Kantor BPN Palu Kelompok pemeliharaab Hak Atas Tanah
- 4 Nama : UMINA
Umur : 55 Tahun
Jenis kelamin : Perempuan
- 5 Nama : Sahari
Umur : 57 Tahun
Jenis kelamin : Perempuan
:

PEDOMAN WAWANCARA

1. Apakah Tujuan dari PTSL telah disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat ?
2. Bagaimana evaluasi kantor terhadap pencapaian target yang telah ditetapkan
3. Apakah selama mengikuti program PTSL Masyarakat merasa kepemilikan Tanah Jadi lebih Terjamin?
4. Apakah ada kendala atau hambatan teknis dalam proses pemetaan, pengumpulan data atau pengukuran tanah?
5. Bagaimana petugas menyikapi kendala teknis atau administrasi yang muncul selama pelaksanaan PTSL?
6. apakah pelaksanaan PTSL mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat di wilayah Anda?

7. Hambatan apa yang sering muncul dalam menjalin kerja sama dengan pihak desa atau masyarakat, dan bagaimana cara mengatasinya?

Transkrip Wawancara

Transkrip Wawancara 1

Nama : Ibrahim,S.Sos
 Umur : 55 Tahun
 Jenis kelamin : Laki-Laki
 Pekerjaan : Pegawai Kantor BPN Palu

Indikator Teori	Pertanyaan Peneliti	Jawaban Informan
Pencapaian Tujuan	Apakah Tujuan dari PTSL telah disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat ?	Tujuan utama dari pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat. Dengan adanya sertipikasi tanah melalui PTSL, masyarakat dapat memiliki bukti kepemilikan yang sah, sehingga mengurangi potensi sengketa dan konflik pertanahan. Selain itu, PTSL juga bertujuan untuk mendorong tertib administrasi pertanahan, memperkuat basis data pertanahan di Kota Palu, serta mendukung pembangunan ekonomi daerah melalui peningkatan akses masyarakat.
Pencapaian Tujuan	Bagaimana evaluasi kantor terhadap pencapaian target yang telah ditetapkan?	Tujuan evaluasi kami menunjukkan bahwa pencapaian target PTSL sebenarnya belum sepenuhnya sesuai dengan yang ditetapkan. Masih ada bidang tanah yang belum dapat disertipikatkan karena keterbatasan waktu, kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat, serta permasalahan teknis seperti ketidakcocokan data di lapangan
Integritas	Apakah selama mengikuti program PTSL Masyarakat merasa kepemilikan	secara umum tujuan PTSL sudah relevan dengan kebutuhan masyarakat, tetapi dalam praktiknya masih ada beberapa kelompok masyarakat yang memerlukan perhatian khusus agar manfaat program dapat dirasakan secara lebih merata.

	Tanah Jadi lebih Terjamin?	
Adaptasi	Hambatan apa yang sering muncul dalam menjalin kerja sama dengan pihak desa atau masyarakat, dan bagaimana cara mengatasinya?	. koordinasi antara petugas lapangan dan masyarakat selama proses pengukuran atau pendataan tanah berjalan cukup baik. Petugas selalu berusaha memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat mengenai jadwal, prosedur, serta dokumen yang perlu disiapkan agar tidak terjadi kesalahpahaman dilapangan. Namun, di beberapa lokasi masih ditemukan kendala, seperti ketidakhadiran pemilik tanah saat pengukuran atau batas bidang tanah yang belum disepakati antar warga .

Transkrip Wawancara 2

Nama : Gania Gabriella
 Umur : 30 Tahun
 Jenis kelamin : Perempuan
 Pekerjaan : Pegawai Knator BPN Palu

Indikator Teori	Pertanyaan Peneliti	Jawaban Informan
Pencapaian Tujuan	Apakah Tujuan dari PTSL telah disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat ?	Tujuan utama dari pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat. Dengan adanya sertifikasi tanah melalui PTSL, masyarakat dapat memiliki bukti kepemilikan yang sah, sehingga mengurangi potensi sengketa dan konflik pertanahan. Selain itu, PTSL juga bertujuan untuk mendorong tertib administrasi pertanahan, memperkuat basis data pertanahan di Kota Palu, serta mendukung pembangunan ekonomi daerah melalui peningkatan akses masyarakat.
Pencapaian Tujuan	Bagaimana evaluasi kantor terhadap	Tujuan evaluasi kami menunjukkan bahwa pencapaian target PTSL sebenarnya belum sepenuhnya sesuai dengan yang ditetapkan.

	pencapaian target yang telah ditetapkan?	Masih ada bidang tanah yang belum dapat disertipikatkan karena keterbatasan waktu, kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat, serta permasalahan teknis seperti ketidakcocokan data di lapangan
Integritas	Apakah selama mengikuti program PTSL Masyarakat merasa kepemilikan Tanah Jadi lebih Terjamin?	secara umum tujuan PTSL sudah relevan dengan kebutuhan masyarakat, tetapi dalam praktiknya masih ada beberapa kelompok masyarakat yang memerlukan perhatian khusus agar manfaat program dapat dirasakan secara lebih merata.
Adaptasi	Hambatan apa yang sering muncul dalam menjalin kerja sama dengan pihak desa atau masyarakat, dan bagaimana cara mengatasinya?	. Selama pelaksanaan program PTSL, kendala teknis maupun administrasi memang tidak dapat dihindari. Namun, petugas di lapangan berupaya menyikapi setiap permasalahan tersebut dengan langkah-langkah penyesuaian yang cepat dan terarah.

Transkrip Wawancara 3

Nama : Geby
 Umur : 30 Tahun
 Jenis kelamin : Perempuan
 Pekerjaan : Pegawai Kantor BPN Palu

Indikator Teori	Pertanyaan Peneliti	Jawaban Informan
Pencapaian Tujuan	Apakah Tujuan dari PTSL telah disesuaikan dengan	Tujuan utama dari pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Palu adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat. Dengan adanya sertipikasi tanah

	kebutuhan masyarakat ?	melalui PTSL, masyarakat dapat memiliki bukti kepemilikan yang sah, sehingga mengurangi potensi sengketa dan konflik pertanahan. Selain itu, PTSL juga bertujuan untuk mendorong tertib administrasi pertanahan, memperkuat basis data pertanahan di Kota Palu, serta mendukung pembangunan ekonomi daerah melalui peningkatan akses masyarakat.
Pencapaian Tujuan	Bagaimana evaluasi kantor terhadap pencapaian target yang telah ditetapkan?	Tujuan evaluasi kami menunjukkan bahwa pencapaian target PTSL sebenarnya belum sepenuhnya sesuai dengan yang ditetapkan. Masih ada bidang tanah yang belum dapat disertipikatkan karena keterbatasan waktu, kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat, serta permasalahan teknis seperti ketidakcocokan data di lapangan
Integritas	Apakah selama mengikuti program PTSL Masyarakat merasa kepemilikan Tanah Jadi lebih Terjamin?	secara umum tujuan PTSL sudah relevan dengan kebutuhan masyarakat, tetapi dalam praktiknya masih ada beberapa kelompok masyarakat yang memerlukan perhatian khusus agar manfaat program dapat dirasakan secara lebih merata.
Adaptasi	Hambatan apa yang sering muncul dalam menjalin kerja sama dengan pihak desa atau masyarakat, dan bagaimana cara mengatasinya?	. koordinasi antara petugas lapangan dan masyarakat selama proses pengukuran atau pendataan tanah berjalan cukup baik. Petugas selalu berusaha memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat mengenai jadwal, prosedur, serta dokumen yang perlu disiapkan agar tidak terjadi kesalahpahaman dilapangan. Namun, di beberapa lokasi masih ditemukan kendala, seperti ketidakhadiran pemilik tanah saat pengukuran atau batas bidang tanah yang belum disepakati antar warga.

Transkrip Wawancara 4

Nama : Umina

Umur : 57 Tahun
 Jenis kelamin : Perempuan
 Pekerjaan : IRT/Peserta program PTL

Indikator Teori	Pertanyaan Peneliti	Jawaban Informan
Pencapaian Tujuan	Apakah Tujuan dari PTSL telah disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat ?	setelah mengikuti program PTSL masyarakat merasa kepemilikan tanahnya lebih terjamin secara hukum. Hal ini karena sertifikat tanah yang diterbitkan BPN memberikan dasar hukum yang kuat, meningkatkan rasa aman, dan dapat dijadikan bukti sah apabila terjadi sengketa.
Intergritas	Apakah selama mengikuti program PTSL Masyarakat merasa kepemilikan Tanah Jadi lebih Terjamin?	secara umum tujuan PTSL sudah relevan dengan kebutuhan masyarakat, tetapi dalam praktiknya masih ada beberapa kelompok masyarakat yang memerlukan perhatian khusus agar manfaat program dapat dirasakan secara lebih merata.
Adaptasi	Hambatan apa yang sering muncul dalam menjalin kerja sama dengan pihak desa atau masyarakat, dan bagaimana cara mengatasinya?	. koordinasi antara petugas lapangan dan masyarakat selama proses pengukuran atau pendataan tanah berjalan cukup baik. Petugas selalu berusaha memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat mengenai jadwal, prosedur, serta dokumen yang perlu disiapkan agar tidak terjadi kesalahpahaman dilapangan. Namun, di beberapa lokasi masih ditemukan kendala, seperti ketidakhadiran pemilik tanah saat pengukuran atau batas bidang tanah yang belum disepakati antar warga .

