

DINAMIKA IMPLEMENTASI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KABUPATEN MUARO JAMBI

Adi Syah Putra Siagian, Sutri Destemi Elsi, Galank Pratama

Universitas Jambi

ARTICLE INFO

Article history:

Received Oktober 2026

Revised Oktober 2026

Accepted Oktober 2026

Available online Oktober 2026

Email:

syahputrasiagiana@gmail.com



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2026 by Author.

Abstrak

Penelitian ini menganalisis dinamika implementasi Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Muaro Jambi menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi di 8 desa pada 8 kecamatan, kemudian dianalisis dengan kerangka context of policy Merilee S. Grindle serta pendekatan Actor-Centered Institutionalism. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PTSL berjalan namun tidak merata antarwilayah, dipengaruhi oleh tiga faktor utama: status tanah yang belum clear and clean akibat kepemilikan turun-temurun tanpa bukti sah dan sengketa lahan; tingkat partisipasi masyarakat yang bervariasi karena kekhawatiran atas kewajiban pajak dan minimnya sosialisasi; serta pola hubungan antarinstansi yang bersifat hierarkis sekaligus lateral, dengan kewenangan penentuan kuota berada di tangan BPN pusat. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi PTSL tidak semata ditentukan oleh regulasi dan sumber daya, tetapi juga oleh konfigurasi kekuasaan, kepentingan aktor, dan kapasitas institusi dalam merespons kondisi lokal.

Abstract

This study analyzes the dynamics of Acceleration of the Complete Systematic Land Registration (PTSL) Program in Muaro Jambi Regency, using a descriptive qualitative approach. Data were collected through interviews, observation, and documentation studies in 8 villages across 8 subdistricts, then analyzed using Merilee S. Grindle's context of Implementation. The findings show that PTSL implementation has proceeded but unevenly across regions, shaped by three main factors: land status that has not been clear and clean due to inherited ownership lacking valid documentation and unresolved land disputes; varying levels of community participation stemming from concerns over tax obligations and insufficient outreach; and inter-institutional relations that are both hierarchical and lateral in nature, with quota-setting authority remaining centralized in the National Land Agency (BPN). These findings confirm that the success of PTSL implementation is determined not only by regulation and resource availability, but also by the configuration of power, actor interests, and institutional capacity to respond to local conditions.

Kata kunci: PTSL, implementasi kebijakan, Grindle, institusi, aktor, Muaro Jambi.

1. PENDAHULUAN

Secara alamiah tanah tidak hanya diartikan sebagai hamparan yang kosong melainkan tanah memiliki peran yang sangat krusial bagi kehidupan manusia. (Ramadhani, 2021) Tanah memiliki peran sangat vital dalam kehidupan manusia, bukan hanya sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai faktor penting dalam aktivitas ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Dalam konteks negara agraris seperti Indonesia, tanah memiliki nilai strategis karena berkaitan langsung dengan struktur ekonomi masyarakat, hubungan sosial, serta legitimasi politik. Oleh sebab itu, pengelolaan tanah yang tidak adil dan tidak transparan sering kali menjadi pemicu utama munculnya konflik agraria dan ketimpangan sosial (Winoto, 2017). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “Bumi air

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Amanat konstitusi ini menegaskan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan dalam penguasaan serta pemanfaatan tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun menurut Badan Statistik nasional konflik agraria masih menjadi salah satu masalah penyebab konflik terbesar di Indonesia.

Untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah melalui BPN/ATR merancang sebuah kebijakan melalui peraturan menteri ATR/BPN nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kebijakan PTSL merupakan percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan prinsip sistematis, masif, dan menyeluruh. Tujuannya adalah mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah, memperkecil potensi sengketa agraria, dan memperkuat basis data pertanahan nasional. Pelaksanaan PTSL dinilai sebagai langkah strategis dalam mewujudkan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Merujuk pendapat (Rezeki Aldila Rajab, Bambang Eko Turisno, 2020) Sertifikat hak atas tanah sangat penting bagi setiap masyarakat. hal ini disebabkan karena dengan adanya sertifikat menjadi alas atau bukti dari kepemilikan tanah yang sah, tegas dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. hal ini kemudian sejalan dengan tujuan program pendaftaran tanah PTSL adalah untuk memberikan kepastian hukum dan hak atas tanah bagi seluruh masyarakat, serta meningkatkan data atas tanah yang ada di Indonesia (ATR/BPN). Keadaan inilah yang mengharuskan pemerintah harus merevolusi sistem yang ada, dinamika atau perubahan sistem tidak hanya berarti bahwa suatu keadaan berubah dari waktu ke waktu. Dinamika juga berkaitan dengan hubungan dan interaksi antaraktor yang menghasilkan perkembangan atau perubahan dalam suatu keadaan sosial.

Program pendaftaran tanah yang dilakukan bukanlah program yang baru, sebelum diterbitkannya program PTSL program serupa sudah pernah dilakukan melalui Program Operasi Nasional Agraria (PRONA) hanya saja program ini di nilai belum dapat menjawab permasalahan yang ada. tanah yang terdaftar melalui program ini masih jauh dari cukup. Menurut (Mujiburohman, 2018). Salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya capaian pendaftaran tanah sebelum PRONA adalah masih terbatasnya dukungan politik (*Political will*) pemerintah. Program pendaftaran tanah pada masa tersebut lebih banyak dilaksanakan sebagai kebijakan internal kementerian dan belum memperoleh dukungan langsung dari Presiden Oleh karena itu PTSL diyakini dapat dijalankan secara lebih medah, lebih masif serta dapat lebih menyeluruh.



Sumber, Laporan Kerja BPN 2024

Provinsi Jambi Merupakan Provinsi dengan konflik agraria tertinggi di Indonesia Menurut BPS provinsi dengan konflik terbanyak nomor 4 di Indonesia adalah Provinsi Jambi. Kabupaten Muaro Jambi merupakan salah satu wilayah di Provinsi Jambi yang melaksanakan program PTSL sejak 2018. Dari data laporan tahunan badan pertanahan Kabupaten Muaro Jambi total luas wilayah kabupaten adalah 544.547 Ha. Luas, dengan kawasan hutan lindung sebesar 164.594ha

, 381,806 adalah bagian dari perkebunan, sawah, pemukiman, dan jalan. sekitar 60.000ha adalah kawasan HGU yang terbagimenjadi 190 HGU di Kabupaten Muaro Jambi. per tahun 2024 sebanyak 140273,7 Ha bidang tanah di kabupaten muaro Jambi belum terpetakan.

Penelitian ini di lakukan di 8 desa di 8 kecamatan yang ada di Kabupaten Muaro Jambi dengan masing - masing satu desa per kecamatan antara lain :

No	Kecamatan	Desa
1.	Jambi Luar Kota	Simpang Sungai Duren
2.	Sekernan	Tunas Mudo
3.	Muaro Sebo	Setiris
4.	Taman Rajo	Taman Rajo
5.	Kumpeh	Puding
6.	Kumpeh Ulu	Pematang Raman
7.	Mestong	Pondok Meja
8.	Sugai Gelam	Mekar Jaya

Walaupun secara administratif kabupaten Muaro Jambi Memiliki 11 Kecamatan akan tetapi 3 kecamatan lainnya adalah wilayah transmigrasi yang tidak menggunakan PTSL dalam pendaftaran bidang tanahnya yaitu: Kecamatan Sungai Bahar, Kecamatan Bahar Utara dan Kecamatan Bahar Selatan.

Data Estimasi Bidang tanah Terdaftar dan Tidak Terdaftar Data Tahun 2024

No	Kabupaten/Kota	Luas APL	Estimasi Bidang Tanah	Luas Persil	Jumlah Persil Terdaftar	Estimasi Bidang Belum Terdaftar
1	Batanghari	3.077.339.002,15	132.647,65	1.591.708.787,00	90.821	41.827
2	Bungo	3.172.155.769,42	268.232,70	1.405.095.976,00	127.015	141.218
3	Kerinci	1.012.897.337,82	448.241,52	132.541.557,00	60.453	387.789
4	Kota Jambi	163.434.660,63	295.814,15	106.451.761,00	192.676	103.138
5	Kota Sungai Penuh	353.903.883,47	73.683,17	203.490.787,00	42.367	31.316
6	Merangin	3.992.526.348,45	484.450,29	1.428.442.401,00	174.042	310.408
7	Muaro Jambi	3.703.137.835,44	284.012,49	1.931.869.395,00	184.395	99.617
8	Sarolangun	3.511.975.260,14	213.863,28	1.463.528.740,00	102.084	111.779
9	Tanjung Jabung Barat	2.500.607.286,48	116.394,13	1.462.089.054,00	80.564	35.830
10	Tanjung Jabung Timur	2.839.272.603,51	171.770,39	1.059.984.949,00	67.481	104.289
11	Tebo	3.300.399.781,57	171.737,55	1.641.104.791,00	92.137	79.601
	Total	27.627.649.769,08	2.660.847,32	12.426.308.198,00	1.214.035	1.446.812

Sumber data: Jurnal (Rosmidah et al., 2023)

Dari data yang telah di paparkan dapat di lihat bahwa Kabupaten Muaro Jambi bahwa terdapat 184.395 persil jumlah bidang tanah yang telah terdaftar, sedangkan terdapat 99.617

bidang tanah yang belum terdaftar. Disisi lain menurut laporan BPN Kabupaten Muaro Jambi Implementasi program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) sejak tahun 2018 mengalami fase naik turun program dari data laporan yang di terima peneliti dari kantor pertanahan Kabupaten Muaro Jambi. Dari target tahunan yang telah di limpahkan ke masing - masing kabupaten / kota harus dilakukan secara maksimal, jika kuota tahunan tidak dapat diselesaikan maka bebantersebut harus di jalankan di tahun - tahun berikutnya yang otomatis mengurangi kuota seharusnya. Dalam penjelasan yang dilakukan penanggung jawab PTSL, implementasi program jika Kabupaten/ Kota tidak dapat melakukan implementasi, biasanya kuota tersebut akan di alihkan ke kabupaten kota lainnya beserta anggaran yang telah diberikan.

No.	Tahun	Target	Realisasi
1.	2020	5.590	4.780
2.	2021	16.701	10.630
3.	2022	5.791	5.791
4.	2023	9.827	9.827
5.	2024	3.198	3.198

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Muaro Jambi

Penelitian terdahulu mengenai PTSL di Kabupaten Muaro Jambi telah dilakukan oleh (Masnah et al., 2021). Penelitian tersebut menggunakan model implementasi Van Meter dan Van Horn dan menemukan bahwa implementasi PTSL di Kabupaten Muaro Jambi belum optimal serta masih dipengaruhi berbagai faktor penghambat. Penelitian lain mengenai PTSL juga menunjukkan bahwa keberhasilan program berkaitan dengan komunikasi antarorganisasi, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, lingkungan sosial dan dukungan politik. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika implementasi Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang PTSL di Kabupaten Muaro Jambi serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi proses implementasinya.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang merupakan metode yang digunakan untuk menggambarkan serta mendeskripsikan suatu fenomena secara detail dan mendalam (L.J.Moleong, 2007). Penelitian kualitatif biasanya menggunakan pendekatan analisis data non-numerik seperti wawancara, observasi serta analisis data dokumen. Metode penelitian kualitatif dengan jenis deskriptif di pilih peneliti karena pada penelitian ini untuk nalisis dinamika implementasi Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang PTSL memerlukan pemahaman yang mendalam dan memerlukan parameter pengukur untuk mengetahui interaksi kompleks antar aktor yang terlibat, jenis kepentingan, konflik, serta akomodasi dalam tahapan perealisasi. Peneliti beranggapan bahwa metode kualitatif merupakan jalan keluar dari masalah yang harus di uraikan secara mendetail, dengan Kabupaten Muaro Jambi Menjadi Lokasi Penelitian ini.

Selain menggunakan data primer berupa metode wawancara dalam memperoleh data penulis juga menggunakan data sekunder untuk memperkuat serta menambah data yang ada agar penelitian ini dapat dibuat dengan baik.

Kerangka analisis utama dalam penelitian ini menggunakan teori Implementasi Grindel yaitu *“Politik and policy implementation in the third world”* bahwa sebuah kebijakan terbagi menjadi dua yaitu content of policy dan konteks of policy. Kedua unsur ini merupakan faktor yang mempengaruhi proses implementasi dalam sebuah kebijakan, Akan tetapi pada

penelitian ini peneliti akan memfokuskan analisis menggunakan *context of policy* karena penelitian ini akan berfokus tentang implementasi kebijakannya di lapangan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Dinamika Implementasi Berdasarkan *Context Of Implementation* Teori Grindle

Hasil penelitian, sebagaimana yang telah peneliti jelaskan dalam subpembahasan sebelumnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan program nasional yang harus di laksanakan di seluruh wilayah Indonesia. Kebijakan ini di landasi dari Peraturan Menteri ATR/BPN nomor 3 tahun 2018 tentang PTSL yang kemudian diperkuat melalui Instruksi Presiden nomor 2 tahun 2018 tentang percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Indonesia.

Dalam *context of Implementation* Grindle menjelaskan bahwa sebuah implementasi kebijakan tidak hanya dapat diartikan sebagai sebuah instansi mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan regulasi yang ada, akan tetapi dalam proses implementasi kebijakan tidak terlepas dari kepentingan, kekuasaan, serta hubungan antara aktor. (Grindle, 1980) Dalam *Context of implementation* terbaginya menjadi 3 bagian yaitu:

1. *Power, Interests, and strategies of Actors Involved*
2. *Institution and Regime Characteristics*
3. *Compliance and Responsiveness*

Setidaknya dalam proses penelitian, peneliti menembagi dinamika permasalahan yang ada menjadi 3 pokok pembahasan utama yang langsung di analisis dengan teori dan pendekatan yang ada yaitu:

A. TIDAK CLEAR AND CLEAN SETATUS TANAH

Clear and Clean status tanah adalah kondisi di mana tanah masyarakat yang ingin di daftarkan tidak memunyai regulasi yang telah di tetapkan oleh peraturan ATR/ BPN. Secara regulasi melalui Permen nomor 3 tahun 2018 mewajibkan masing - masing pendaftar harus memiliki:

1. Identitas diri dapat berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga.
2. Alas Hak atau bukti kepemilikan Tanah dapat berupa Surat Tanah, girik, Leter C, Akta Jual Beli, atau surat keterangan penguasaan tanah.
3. Dokumen Pajak dapat berupa BPHTB dan PPh tahun terakhir (Dikecualikan untuk masyarakat berpenghasilan rendah yang di bebaskan dari keduanya)
4. Tanda Batas
5. Formulir surat permohonan keikutsertaan PTSL ke lurah atau desa.

Dari wawancara yang telah dilakukan oleh peneliti, masalah utama tidak maksimalnya program PTSL tidak Clear and Clean status tanah. Banyaknya masyarakat yang tidak dapat membuktikan kepemilikan tanah yang ingin di daftarkan. keadaan ini mengakibatkan tanah yang dimiliki oleh masyarakat tidak dapat di daftarkan karena masalah administrasi.

Mayoritas tanah yang tidak memiliki dokumen diperoleh melalui warisan, hibah, hibah wasiat, serta jual beli secara tidak tertulis (Rosmidah et al., 2023). Hal demikian memang terjadi di seluruh desa yang menjadi objek penelitian yang telah di lakukan. Dalam wawancara yang di lakukan peneliti dengan mayoritas Desa masing - masing desa mengatakan bahwa kepemilikan tanah yang di peroleh adalah hasil turun temurun nenek moyang sehingga bukti kepemilikan sah tidak diperoleh.

Keadaan tersebut berjalan secara paralel dengan masalah lainnya seperti konflik atau sengketa lahan. penyebab utama dari terjadinya permasalahan konflik atau sengketa lahan di sebabkan oleh tumpang tindih kepemilikan tanah masyarakat. Merujuk penjelasan dari (Nurdin, 2018) Konflik pertanahan merupakan proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan Masalah tersebut juga terjadi di beberapa desa yang menjadi objek penelitian salah satunya adalah desa tunas mudo di kecamatan sekernan dalam wawancara yang dilakukan peneliti dengan sekretaris desa tunas mudo mengatakan dimana terjadi saling klaim kepemilikan atas tanah antara pihak desa dan masyarakat yang mengakibatkan tanah tersebut tidak dapat di daftarkan.

“Didesa Kami ni ada tanah yang baru - baru ini bersengketa, tanah milik pemerintah desa bersengketa dengan masyarakat terjadi saling klaim. dalam upaya penyelesain masalah ini kami sebagai pemerintah desa selalu berupaya memediasi ke kecamatan, ke BPN, kekepolisian. Tetapi upaya itu tidak ada hasil karno tanah itu kan milik orang tuo - tuo dulu yang tidak ada berkas kayak sekarang ni dari masyarakat yang mengklaim tidak ado buktinyo dari desa juga tidak ada buktinya al hasil tanah itu sampai kapanpun tidak akan bisa terdaftar”

Hal serupa juga terjadi di desa Pondok Meja dimana desa tersebut adalah salah satu desa yang tidak pernah mendapat kuota PTSL yang di akibatkan banyaknya status tanah yang bermasalah.

“Sebenarnya kami cukup sedih karena di Desa kami belum pernah mendapat kuota PTSL karna masalah setatus tanah”

Dalam perspektif *context of policy* implementasi kebijakan pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) *Power, Interests, and strategies of Actors Involved* atau kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor tergambar secara jelas. Dalam Bukunya (Grindle, 1980) menjelaskan bahwa sering kali sebuah implementasi kebijakan bertentangan dengan apa yang menjadi tujuan dari aktor atau instansi yang mengimplementasikan kebijakan tersebut. Dalam konteks Tidak *Clear and Clean* status tanah berakibat pada tinggi rendahnya bidang tanah yang dapat di setifikatkan oleh kantor BPN Kabupaten Muaro Jambi. Sebagai pihak atau aktor yang paling berkuasa BPN/ATR Muaro Jambi memiliki wewenang atau kekuasaan yang paling tinggi untuk menentukan kuota PTSL perdesa, sehingga kekuasaan ini lah yang di gunakan untuk memenuhi kepentingan yang ingin di raih oleh BPN/ATR yaitu maksimalnya target yang akan di realisasikan. Jika ATR/BPN tetap mengeluarkan kuota di tempat yang memiliki masalah tentang status tanah maka akan menjadi beban pertanggung jawaban BPN Kabupaten Muaro Jambi terhadap pusat (BPN/ATR). Seperti keterangan yang di sampaikan oleh ibu Runi selaku penanggung jawab PTSL di kabupaten Muaro Jambi

“Jadi sebelum kami menentukan daerah mana yang akan di ajukan ke korwil, kami harus benar - benar mengecek setatus tanah yang akan di sertifikatkan, jika tidak itu akan menjadi beban tanggungan ke kami”

Hal tersebut mengindikasikan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Muaro Jambi dengan kekuasaannya tidak ingin melanggar regulasi yang ada yang berakibat pada beban tanggungan. Sehingga hampir seluruh Desa yang menjadi objek penelitian tidak ada satupun desa yang terdaftar secara 100%. hal ini di akibatkan oleh strategi pembagian kuota yang di lakukan oleh BPN kabupaten Muaro jambi.

B. PARTISIPASI MASYARAKAT

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan individu atau kelompok dalam suatu proses atau kegiatan yang mempengaruhi mereka. Lebih dalam lagi menurut pendapat (Cohen & Uphoff, 1980) dalam *“Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity”* menjelaskan bahwa partisipasi bukanlah sebuah fenomena tunggal melainkan sebuah rangkaian yang saling mengikat satu dengan yang lain. Sehingga sebuah kebijakan tanpa partisipasi dari masyarakat tidak akan bekerja dengan baik.

Dalam konteks Implementasi kebijakan Pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), masyarakat adalah aktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan ini dari penelitian yang telah dilakukan 6 dari 8 desa yang menjalankan program PTSL 90% tanahnya telah tersertifikatkan, 100% wilayahnya telah tergambar di BPN muaro jambi. Hal ini dibuktikan melalui wawancara yang telah dilakukan. Desa tunas mudo, Desa Simpang Sungai Duren, Desa Pematang Raman, Desa Puding, Desa Mekar Jaya dan Desa Taman Rajo menyampaikan hal yang sama. yang menggambarkan bahwa partisipasi masyarakat dalam berjalannya program PTSL cukup baik.

Akan tetapi peneliti juga menemukan bahwa ada sebagian kecil masyarakat yang nggan mendaftarkan tanahnya. dalam wawancara yang dilakukan dengan sekertaris desa Puding mengatakan bahwa:

“Sebagian masyarakat tidak mendaftarkan tanahnya karena takut nantinya harus membayar pajak, ada juga karna gapunya sertifikat dan tidak mau mengurus”

Seteriotipe atau paradigma masyarakat tentang tanggungan pajak adalah bentuk kurangnya sosialisasi tentang seberapa pentingnya sertifikat (Rasyid & Sembiring, 2024). Padahal disisilain tentang status tanah merujuk pada permen ATR/BPN nomor 6 tahun 2018 pasal 22 poin 2 menjelaskan bahwa tanah masih dapat didaftarkan walaupun tidak memiliki surat kepemilikan dengan cara membuat surat pernyataan.

(Grindle, 1980) dalam *Compliance and Responsiveness* menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana memperoleh kepatuhan (*compliance*) dari berbagai aktor yang terlibat serta menjaga responsivitas (*responsiveness*) terhadap persoalan yang muncul selama implementasi. Kepatuhan dalam perspektif Grindle tidak hanya dimaknai sebagai ketaatan birokrasi terhadap prosedur administratif, tetapi lebih jauh merupakan kemampuan pelaksana memastikan bahwa seluruh aktor yang terlibat mendukung dan bergerak menuju tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Kepatuhan tersebut harus diperoleh dari berbagai pihak, mulai dari elit politik, lembaga pelaksana, birokrasi tingkat bawah, pemerintah daerah, hingga masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Kepatuhan dalam perspektif (Grindle, 1980) tidak hanya dimaknai sebagai ketaatan birokrasi terhadap prosedur administratif, tetapi lebih jauh merupakan kemampuan pelaksana memastikan bahwa seluruh aktor yang terlibat mendukung dan bergerak menuju tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Kepatuhan tersebut harus diperoleh dari berbagai pihak, mulai dari elit politik, lembaga pelaksana, birokrasi tingkat bawah, pemerintah daerah, hingga masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dalam proses tersebut, pelaksana sering kali harus melakukan negosiasi, akomodasi, bahkan menghadapi konflik kepentingan agar tujuan kebijakan tetap dapat diwujudkan.

C. HUBUNGAN ANTAR INSTITUSI

Hubungan Institusi Hubungan antar institusi adalah kerja sama yang dilakukan dalam proses implemementasi kebijakan PTSL. Dinamika implementasi program PTSL di Kabupaten Muaro Jambi tidak dapat dipisahkan dari pola hubungan antar institusi yang terlibat dalam penyelenggaraan program ini. Secara formal, BPN Kabupaten Muaro Jambi sebagai pelaksana teknis program bertanggung jawab langsung kepada Kementerian ATR/BPN, namun dalam praktiknya pelaksanaan program ini membutuhkan koordinasi yang luas dengan berbagai instansi di tingkat daerah.

Dalam wawancara bersama Ibu Runi selaku Sekretaris Program PTSL Kabupaten Muaro Jambi, terungkap bahwa penyelenggaraan program PTSL secara rutin melibatkan kerja sama dengan berbagai dinas teknis di lingkungan Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi.

“Selain itu kami juga bekerjasama dengan dinas-dinas lainnya kayak dinas UMKM, misalnya ada pabrik produksi kayak pabrik tempe atau pabrik apa nanti kita daftarkan untuk mempermudah, ada juga dinas perikanan juga tuh karena kan perikanan, ada nelayan, ada perikanan, itu kan kami minta masyarakatnya yang punya usaha di pertambahan, atau punya kolam atau apa untuk di daftarkan.”

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa hubungan antar institusi dalam program PTSL tidak bersifat hierarkis semata, melainkan juga bersifat lateral. Merujuk penjelasan (Cahyono, 2026) Relasi kewenangan yang tidak seimbang sering kali menyebabkan konflik kepentingan antar lembaga. Peran kepentingan institusional dan politik sangat menentukan keberhasilan kolaborasi, di mana lembaga yang memiliki sumber daya lebih besar cenderung mendominasi proses pengambilan keputusan.

Dalam Konteks Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Langsung PTSL, hubungan antara institusi memiliki pengaruh besar dalam percepatan pendaftaran tanah. Hal ini tercermin dalam Peraturan Menteri ATR/BPN nomor 6 tahun 2018 pasal 7 ayat

(3) penetapan Kuota tahunan PTSL di tentukan oleh BPN pusat melalui pertimbangan perhitungan kebutuhan dan kemampuan anggaran dan sumberdaya. Sehingga masyarakat dan pemerintah desa hanya mengikuti putusan tersebut. Keadaan tersebut menggambarkan bahwa BPN selaku yang memiliki wewenang tertinggi menjadi menjadi poros utama terhadap cepat atau tidaknya program PTSL terealisasi.

Dislailn dalam imlementasi kebijakan PTSL di Kabupaten Muaro Jambi masih ditemukan tumpangtindih tanggung jawab, berupa siapa yang diwajibkan menyelesaikan konflik. Merujuk UUPA (1960), Penyelesaian konflik pertanahan dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan sesuai dengan karakter dan objek permasalahannya. Dalam Praturan Menteri ATR/BPN nomor 21 tahun 2020 tantang penanganan kasus pertanahan kantor pertanahan dapat menangani permasalahan tanah dengan cara mediasi. Tetapi tidak ada secara spesifik yang bertanggung jawab penuh dalam penyelesaian sengketa atau konflik tersebut. Jika konflik atau sengketa telah terjadi dan mediasi tidak berjalan maka usaha terakhirnya adalah melalui persidangan.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan bapak Marjoni sekertaris desa Tunas Mudo menjelaskan tentang sengketa yang terjadi di desa tersebut:

“Kami sudah melakukan beberapakali mediasi dengan kecamatan sudah, dengan BPN juga sudah tetapi gak ketemu jalan, sekarang kepengadilan dan kasusnya tidak selesai selesai”

Dalam wawacara ini penyelesaian sengketa tanah masih cenderung berputar dan rumit sehingg

masalah konflik yang terjadi memakan waktu yang lama dalam menyelesaikannya, sehingga masalah tersebut secara paralel juga akan mempengaruhi tujuan PTSL yaitu mendaftarkan seluruh tanah di Indonesia.

4. KESIMPULAN

Implementasi PTSL di Kabupaten Muaro Jambi sejak 2018 telah berjalan namun capaiannya tidak merata antarwilayah, sebagaimana terlihat dari tidak adanya satu pun desa objek penelitian yang mencapai pendaftaran 100%. Ditinjau dari context of policy Grindle, ketimpangan ini terbentuk dari interaksi tiga faktor: status tanah yang belum clear and clean akibat kepemilikan turun-temurun tanpa bukti sah dan sengketa lahan yang berlarut-larut; partisipasi masyarakat yang bervariasi karena kekhawatiran atas kewajiban pajak dan minimnya sosialisasi; serta relasi antarinstansi yang bersifat hierarkis-lateral, dengan kewenangan penentuan kuota tetap berada di tangan BPN pusat sementara penanganan sengketa di tingkat lokal belum memiliki kejelasan tanggung jawab. Dengan demikian, keberhasilan implementasi PTSL tidak semata ditentukan oleh kejelasan regulasi dan ketersediaan sumber daya, melainkan juga oleh konfigurasi kekuasaan, kepentingan aktor, dan kapasitas institusi dalam merespons kondisi sosial dan administratif di tingkat lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Cahyono, Y. (2026). Koordinasi antar lembaga dalam implementasi kebijakan publik: Studi kualitatif tata kelola kolaboratif. *Journal of Law, Policy, and Governance*, 1(1), 14-19.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World Development*, 8(3), 213-235.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press.
- Marryanti, S., & Nurrokhman, A. (2021). Kepastian hukum hak atas tanah: Pelajaran dari kekalahan perkara pertanahan di pengadilan. *Jurnal Pertanahan*, 11(2).
- Moleong, L. J. (2007). *Metode penelitian kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- Mujiburohman, D. A. (2018). Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 90-103.
- Pardamean, A. (2019). Masalah tumpang tindih sertipikat hak milik atas tanah di Kota Banjarbaru (Putusan Nomor: 24/G/2014/PTUN.BJM). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(1), 129-135.
- Ramadhani, R. (2023). Pendaftaran tanah sebagai langkah untuk mendapatkan kepastian hukum. *[Nama Jurnal belum dicantumkan]*, 2(1), 31-40.
- Rasyid, R. W., & Sembiring, T. B. (2024). Penyelesaian sengketa tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat hak atas tanah. *Jurnal Studi Multidisipliner*, 8(1).
- Rosmidah, R., Fahtni, I., & Yuseva, F. (2023). Pendaftaran tanah dalam rangka kepastian hukum hak atas tanah di Kota Jambi. *Zaiken: Journal of Civil and Business Law*, 4(2), 273-285.

Peraturan Perundang-undangan

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.