

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada dasarnya pelayanan dibutuhkan oleh setiap manusia, sehingga pelayanan merupakan sesuatu yang tidak dapat lepas dari kehidupan manusia sehari-hari. Lewis dan Gilman (2005) dalam Suryadin (2023) menjelaskan definisi pelayanan publik sebagai kepercayaan publik. Warga negara memiliki harapan bahwa pelayanan publik dapat memberikan pelayanan yang berdasarkan pada kejujuran, pengelolaan sumber penghasilan secara tepat yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada publik. Adanya pelayanan publik yang adil, maka bisa digunakan sebagai pertanggungjawaban yang kemudian menghasilkan kepercayaan publik. Oleh sebab itu, dalam menciptakan pemerintahan yang baik maka dibutuhkan etika pelayanan publik dan kepercayaan publik sebagai pilar. Menurut McKevitt (1999) dalam Hardiyansyah (2018) pelayanan publik dapat diartikan sebagai layanan yang fundamental dalam dan meningkatkan kesejahteraan warga negara, namun pada area yang tidak memiliki kemampuan mencapai atau mendekati kondisi sosial yang ideal yaitu seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan keamanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan

sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Negara berkewajiban dalam menyediakan pelayanan kepada seluruh warga negara dan penduduk guna pemenuhan hak dan kebutuhan dasarnya dalam konteks pelayanan publik, seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka dalam implementasinya, dibutuhkan organisasi pemerintah yang dapat membuat suatu program untuk melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik.

Organisasi pemerintah (*government organization*) merupakan salah satu wujud dari organisasi nirlaba yang dibentuk oleh pemerintah agar melaksanakan tugas pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik bagi masyarakat. Organisasi ini dibentuk agar pemerintah dapat membagi peran untuk mengatur, mengawasi hingga mengelola seluruh aktivitas birokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Sebagai lembaga yang diberi kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, organisasi pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan bidangnya dan berperan aktif dalam menentukan arah pembangunan bangsa (Ummah, 2020).

Salah satu bidang yang berperan untuk menentukan dan mendukung arah pembangunan nasional adalah bidang pertanahan dengan berbagai kebijakan serta strategi pertanahan yang disusun secara konseptual, terintegrasi dan tidak sulit untuk dipahami serta memperhatikan kepentingan masyarakat, khususnya dari kalangan ekonomi yang lemah (Rudianto & Heriyanto, 2022). Hampir seluruh kegiatan manusia membutuhkan tanah, secara langsung maupun tidak langsung.

Tanah adalah aspek yang krusial pada seluruh sisi kehidupan manusia serta tergolong dalam kebutuhan utama manusia, hal ini dikarenakan kebutuhan tempat untuk tinggal (Lika & Sholichah, 2020). Peran tanah dalam kehidupan manusia sangatlah penting dan semakin meningkat seiring pertumbuhan jumlah masyarakat serta bertambahnya kebutuhan yang terkait lahan. Indonesia sebagai negara agraris menjadikan sebagian besar masyarakat menggantungkan mata pencahariannya di sektor pertanian maupun perkebunan.

Menurut UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), dicantumkan "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Maka negara memiliki kewajiban untuk memberikan jaminan atas kesejahteraan dan kemakmuran warganya atas kebutuhan tanah, baik dipergunakan sebagai tempat tinggal maupun sebagai tempat mata pencaharian bertani atau berkebun. Namun, dalam hal ini banyak terjadi kasus pertanahan akibat perbedaan pengertian batas tanah sehingga banyak terjadi permasalahan administrasi hingga persengketaan tanah yang berkepanjangan dalam kehidupan masyarakat (Putu et al., 2023). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Agraria, kerap dikatakan sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menjadi dasar hukum bagi seluruh warga Indonesia guna memastikan haknya atas kepemilikan tanah. Pemerintah telah menggerakkan program pendaftaran tanah di Indonesia sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memastikan program pendaftaran tanah tersebut bisa memberikan jaminan hukum kepada masyarakat atas kepemilikan tanahnya. Pendaftaran tanah memiliki tujuan untuk memastikan bahwa hak atas tanah yang

sudah didaftarkan mempunyai perlindungan dan kejelasan hukum seperti diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Sehingga dapat dipahami perlindungan hukum atas kepemilikan tanah memberikan hak untuk masyarakat untuk membuktikan kepemilikan atas tanahnya secara yuridis. Selain itu, dengan pendaftaran tanah maka terdapat akses ketersediaan informasi atau data secara fisik yang dibutuhkan oleh pihak tertentu guna melaksanakan langkah secara hukum pada terdaftar. Maka dapat diketahui tujuan dari pendaftaran tanah secara keseluruhan yaitu terwujudnya ketertiban dalam bidang administrasi pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, menjelaskan, Pendaftaran Tanah merupakan serangkaian proses yang dilaksanakan pemerintah dengan berkelanjutan serta teratur, yaitu melalui pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam daftar terkait bidang-bidang tanah. Namun, menurut hasil penelitian Fahmi (2023), terdapat permasalahan pertanahan yaitu tidak seimbangnya jumlah dan luas lahan yang ada dengan keperluan masyarakat sehingga permasalahan tanah rentan untuk dimanipulasi. Fenomena dimana antara jumlah dan luas lahan yang tidak seimbang tersebut dapat menimbulkan persaingan diantara masyarakat agar mendapatkan tanah yang seluas-luasnya, selain itu karena keterbatasan lahan maka berakibat pada munculnya kasus-kasus pertanahan (Khoirruni et al., 2022). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA) merupakan kebijakan yang dikeluarkan sebelum Program PTSL dalam rangka mendaftarkan tanah masyarakat

dan mendapatkan bukti kepemilikan tanah yang terletak pada wilayah administrasi di Desa/Kelurahan. Hasil yang diperoleh belum maksimal, hal ini dilansir dari berita Kompas:

Kompas.com- (02/01/2024) “Presiden menjelaskan, pada 2015 seharusnya pemerintah menyelesaikan penyerahan sertifikat untuk 126 juta lahan. Namun, saat itu pemerintah baru bisa menyelesaikan penerbitan sertifikat untuk 46 juta lahan. Karena masih banyaknya lahan yang belum punya sertifikat resmi, menyebabkan sengketa lahan sering terjadi di tengah masyarakat. Jokowi menyampaikan: Saya cek ke BPN, setahun berapa keluarkan sertifikat? (Ada) 500.000 sertifikat. Padahal yang belum 80 juta. Artinya bapak-ibu harus menunggu 160 tahun untuk pegang sertifikat. Mau? Siapa mau? tunjuk jari. (Harus) 160 tahun menunggu kalau kerja rutinitas 500.000 per tahun (untuk menyelesaikan) 80 juta, setahun 500.000 artinya 160 tahun bapak, ibu menunggu sertifikat.”

(Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2024/01/02/14581411/sebut-program-sertifikat-tanah-untuk-rakyat-selesai-2025-jokowi-yang> diakses pada 16 Agustus 2025)

Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) dianggap kurang memuaskan, sehingga Pemerintah mengeluarkan program baru pada tahun 2018 yaitu program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam pasal 1 ayat (1) menjelaskan, Pendaftaran tanah adalah serangkaian proses, dilaksanakan pemerintah dengan berkesinambungan, teratur, dan terus-menerus. Proses ini meliputi kegiatan mengumpulkan, mengelola, mencatat, menyajikan, dan memelihara data fisik maupun yuridis yang memiliki kaitan pada bidang tanah. Proses pendaftaran ini melibatkan penerbitan bukti kepemilikan terhadap bidang tanah yang sudah memiliki hak tanahnya. Diharapkan tahun 2025 seluruh bidang tanah di Indonesia sudah didaftarkan. Adapun yang berhak untuk mengikuti program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yaitu masyarakat yang belum

memiliki sertifikat tanah atau tanah yang baru pertama kali didaftarkan guna memperoleh sertifikat kepemilikan atas tanahnya. Pada implementasinya, terdapat syarat dan ketentuan mengikuti program ini, yaitu dibutuhkan data fisik dan data yuridis. Data fisik merupakan informasi mengenai lokasi, batas, dan luas bidang tanah yang didaftarkan, serta keterangan mengenai keberadaan bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Masyarakat wajib dapat memperlihatkan batas tanah yang selanjutnya dapat diidentifikasi oleh petugas di lapangan.

Berdasarkan Petunjuk Teknis Nomor 3/Juknis-HK.02/III/2023 Tahun 2023 Tentang Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Data yuridis merupakan keterangan terkait status hukum maupun status penguasaan tanah yang didaftarkan, yaitu:

1. Melakukan pengisian formulir permohonan yang kemudian ditandatangani pemohon di atas materai.
2. Fotokopi identitas diri (KTP, KK) pemohon.
3. Dokumen asli dan fotokopi surat-surat bukti perolehan tanah/alas hak secara kronologis mulai dari pemilik awal tanah hingga pemilik terakhir (pemohon).
4. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah.
5. Berita acara kesaksian (dengan melampiri fotokopi KTP 2 orang saksi).
6. Surat pernyataan tanah-tanah milik pemohon.
7. SPPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang-Pajak Bumi dan Bangunan) pada tahun berjalan.
8. SS-BPHTB (Surat Setor Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan).

Menurut Firmansyah dan Anisykurlillah (2023), tujuan dari program adalah pencapaian suatu target oleh organisasi di waktu mendatang. Untuk mewujudkan tujuan itu, maka dibutuhkan arahan agar dapat mencapai target tersebut, sehingga tujuan program juga menjadi unsur yang penting. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah proses pendaftaran tanah pertama, dilaksanakan dengan serentak untuk semua objek pendaftaran tanah di Indonesia pada satu desa, kelurahan, atau wilayah setarayang lain. Kegiatan ini meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis terkait satu, hingga beberapa objek pendaftaran tanah guna memenuhi kebutuhan pendaftaran. Pemerintah merancang suatu program guna mempercepat implementasi pendaftaran tanah, yaitu Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Dengan program tersebut, Pemerintah dapat menyediakan jaminan bagi masyarakat terkait jaminan hukum atas tanah yang dimiliki. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional menjelaskan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program Kementerian ATR/BPN untuk mendaftarkan tanah supaya mempunyai tanda hak yang dibuat dalam bentuk sertipikat tanah. Kebijakan ini termasuk dalam Program Strategis Nasional yang bertujuan untuk membangun data bidang tanah yang baru, juga memperbaiki serta melindungi kualitas data tanah yang sudah terdaftar, supaya semua bidang tanah dapat terpetakan secara utuh.

Penelitian ini berdasarkan dari penelitian terdahulu yaitu milik Sianturi et al., (2022) yang memiliki judul Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru. Hasil penelitiannya adalah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Pekanbaru belum dapat

direalisasikan secara efektif, karena pelaksanaan program yang tidak tepat waktu, pengukuran program yang belum sesuai dan belum tepat sasaran di Kota Pekanbaru. Terdapat beberapa faktor penghambat, yaitu: Sumber Daya Manusia, Sarana dan Prasarana, jaringan saat proses implementasi program (Sianturi, 2022). Kebaharuan pada penelitian ini memuat lokasi yang berbeda dengan penelitian sebelumnya, yaitu Kota Pekanbaru dan tahun penelitian yang berbeda yaitu tahun 2022. Selain itu, penelitiannya tidak mengaplikasikan wteori implementasi dalam meneliti program PTSL melainkan teori efektivitas.

Permasalahan terkait pertanahan kerap muncul dan sering kali menjadi isu yang rumit. Kerumitan dalam urusan pertanahan tidak bisa diselesaikan semata-mata dengan hukum perdata atau pidana, melainkan membutuhkan pengurusan pertanahan yang terstruktur dengan baik. Kondisi pertanahan di Indonesia sering menimbulkan konflik di lingkungan sosial masyarakat. Menurut data Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, jumlah bidang tanah di Indonesia sebanyak 126 juta bidang dan hingga 11 November 2024, total bidang tanah terdaftar sebanyak 119.789.208 bidang (95,07%), bersertifikat 94.560.937 bidang (75,05%).

Tabel 1.1 Capaian Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2017-2024 di Indonesia

Tahun	126 Juta Bidang Tanah di Indonesia
	Jumlah Bidang Tanah
2017	4.056.651
2018	5.505.923
2019	5.519.328
2020	3.053.687

2021	5.368.182
2022	3.706.596
2023	4.011.849
2024	3.690.867

Sumber : <https://ppid.atrbpn.go.id/bpn/page/details/informasi-yang-wajib-tersedia-setiap-saat?level1=21&level2=0> Data ATR/BPN, 2025

Berdasarkan data pada tabel 1.1, program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah dilaksanakan sejak tahun 2017. Jumlah tanah yang didaftarkan melalui program ini sampai akhir tahun 2024 mengalami ketidakstabilan dalam pelaksanaannya. Terdapat kenaikan signifikan capaian program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menandakan bahwa program ini diimplementasikan dengan baik, namun di tahun 2020, 2022 dan 2024 mengalami penurunan secara signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Ketidakstabilan angka ini menimbulkan pertanyaan terkait pelaksanaan program karena dalam selang waktu 2 tahun sejak tahun 2017, terjadi kenaikan capaian dan terdapat pula penurunan capaian yang mencolok. Berdasarkan data tersebut, diketahui dalam selang waktu antara tahun 2017 dan tahun 2018 capaian PTSL mengalami kenaikan sebanyak 1.449.272. Namun pada tahun 2020 terjadi penurunan capaian PTSL yaitu sebanyak 2.465.641 juta dari tahun 2019. Penurunan ini menandakan bahwa jumlah tanah milik masyarakat yang didaftarkan oleh Badan Pertanahan Nasional semakin menurun. Capaian tertinggi berada pada tahun 2019 yaitu 5.519.328 tanah yang telah berhasil didaftarkan. Terjadi penurunan dalam selang waktu 1 tahun sejak meningkatnya capaian PTSL, yaitu pada tahun 2020 jumlah tanah yang didaftarkan pertama kali mengalami penurunan terbesar sepanjang tahun 2017 hingga 2024.

Kantor Pertanahan berada di bawah Kepala Kantor Wilayah dan merupakan bagian dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, bertanggungjawab untuk menyelenggarakan layanan pertanahan dan penataan ruang Indonesia. Kantor Pertanahan memiliki tugas utama dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan yang bersifat operasional melaksanakan pelayanan pertanahan bagi masyarakat, yaitu menerbitkan sertifikat tanah, peralihan hak, pemetaan tanah, serta pendaftaran tanah. Beberapa tugas Kantor Pertanahan termasuk menyelesaikan sengketa pertanahan di tingkat kabupaten/kota, melaksanakan pengadaan tanah untuk kebutuhan masyarakat umum sesuai dengan ketentuan yang berlaku, mengelola sistem informasi pertanahan guna mendukung transparansi dan kemudahan akses bagi masyarakat, serta melaksanakan program nasional terkait pertanahan, seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Peran Kantor Pertanahan untuk melaksanakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi semakin krusial di tengah meningkatnya kebutuhan akan kepastian hukum atas tanah. Kantor Pertanahan memiliki peran yang penting dalam menyukseskan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Hal ini bertujuan guna menyediakan jaminan serta payung hukum yang pasti, sederhana, cepat, aman, adil, merata, juga transparan kepada pemilik hak atas tanah. Di samping itu, sertifikat tanah hasil PTSL bisa digunakan untuk agunan memperoleh modal usaha, sekaligus menjadi bagian dari pelaksanaan reformasi agraria (Halimah, 2023).

Kantor Pertanahan Kota Surabaya II sebagai sebuah lembaga pemerintah yang melaksanakan skema sertifikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

(PTSL) mempunyai wilayah kerja yaitu 85 Kelurahan di 16 Kecamatan. 483.254 perkiraan bidang tanah yang terdaftar di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.2 Rekapitulasi Bidang Wilayah Kantor Pertanahan Kota Surabaya II

1	357.227 Bidang	Terpetakan
2	126.027 Bidang	Belum Terpetakan
3	231.200 Bidang	Bersertifikat

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, 2025

Dari tabel 1.2 di atas, dapat dilihat bahwa dari total bidang tanah yang ada, sebanyak 357.227 bidang atau sekitar 73,92% sudah terpetakan, sedangkan sisanya sebanyak 126.027 bidang atau 26,078% masih belum terpetakan. Dari keseluruhan bidang tanah tersebut, baru 231.200 bidang atau 47,84% yang telah bersertifikat. Data ini menunjukkan bahwa meskipun sebagian besar bidang tanah di wilayah Surabaya II sudah terpetakan, tingkat sertifikasi tanahnya masih berada di bawah 50% sehingga perlunya memanfaatkan potensi untuk meningkatkan capaian program sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) guna menyediakan kepastian hukum atas kepemilikan tanah untuk masyarakat.

Kota Surabaya merupakan kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia menghadapi tantangan besar terkait pertanahan akibat tingginya kepadatan penduduk dan pesatnya perkembangan industri, perdagangan, serta perkantoran. Surabaya merupakan pusat pertumbuhan ekonomi di bagian timur Indonesia, yang mengalami tingkat urbanisasi yang sangat tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwa Surabaya berperan penting sebagai pusat kegiatan ekonomi,

pendidikan, dan layanan, yang menjadi daya tarik utama masyarakat dari daerah lain untuk bermigrasi ke kota ini. Keterbatasan lahan Pemerintah Kota Surabaya untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dan masyarakat menuntut adanya pertimbangan yang lebih mendalam terhadap isu-isu pertanahan. Kantor Pertanahan Kota Surabaya mengalami perkembangan yang pesat, sehingga kapasitasnya dianggap sudah tidak mencukupi lagi untuk memenuhi kegiatan pelayanan pertanahan. Sehingga, selain Kantor Pertanahan Induk, dibentuklah Perwakilan Kantor Pertanahan pada tahun 2008 berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pembentukan Perwakilan Kantor Pertanahan Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur. Kemudian, diterbitkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pemekaran Kantor Pertanahan Kota Surabaya guna meningkatkan efektivitas dan kualitas layanan pertanahan di Kota Surabaya.

Tabel 1.3 Rekapitulasi Singkat Implementasi Program PTSL di Kota Surabaya Tahun 2020-2025

Tahun	PBT	SHAT
2020	5.000	9.402
2021	-	300
2022	10.100	100
2023	-	1500
2024	-	500

Keterangan: PBT (Pemetaan Bidang Tanah)

SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah)

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya II (2025)

Melansir berita surabaya.go.id (2024), Wali Kota Surabaya Eri Cahyadi mengharapkan semua camat dan lurah pergi ke daerahnya masing-masing untuk

mengajak masyarakat berpartisipasi dalam program PTSL, terutama masyarakat yang mempunyai bidang tanah dan tidak mempunyai sertifikat. Wali Kota Surabaya Eri Cahyadi dalam berita mengatakan bahwa:

surabaya.go.id- (28/02/2024) “Kita harus selesaikan semuanya biar tidak ada mafia tanah di Kota Surabaya. Biar yang memilikilah yang berhak atas tanahnya, sehingga itu akan menjadi kunci keberhasilan kita semuanya.” (Sumber:<https://surabaya.go.id/id/berita/78842/serahkan-sertipikat-tanah-program-ptsl-wali-kota-eri-cahyadi-kita-harus-selesaikan-semuanya-biar-tidak-ada-mafia-tanah> diakses pada 11 Maret 2025).

Dari kutipan berita di atas, diketahui bahwa masih terdapat masalah pertanahan terkait mafia tanah yang menjadi konflik di tengah-tengah masyarakat terutama dalam sengketa tanah dan kepastian hukum. Kesenjangan ini muncul akibat masyarakat yang memiliki tanah tidak segera mendaftarkan bidang atau petak tanahnya dan memperoleh sertifikat tanah sehingga memberikan kesempatan bagi mafia tanah untuk mengklaim yang bukan tanahnya sehingga merugikan masyarakat dan negara. Selain itu, tumpang tindih kepemilikan tanah masih mungkin terjadi meski sudah bersertifikat. Upaya pemerintah dalam membuat berbagai rencana dalam mengatasi permasalahan tanah masih belum membuahkan solusi yang ideal. Oleh sebab itu, masyarakat sangat memerlukan jaminan hukum dan pelayanan yang baik untuk mendaftarkan tanahnya.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diatur guna menanggulangi berbagai isu terkait masalah atas kepemilikan tanah yang dialami masyarakat. Sebagai contoh, terdapat masalah sengketa tanah yang dihadapi oleh masyarakat di Kelurahan Menur Pumpungan, Kecamatan Sukolilo, Kota Surabaya. Permasalahan ini dilaporkan melalui berita berikut:

deliknews.com- (28/12/2023) “Gugatan dilakukan karena tanah klien kami oleh Walikota Surabaya diberikan kepada suatu lembaga keagamaan yakni Gereja HKBP (Huria Kristen Batak Protestan), berdasarkan Surat Persetujuan Wali Kota Nomor 34/Pers/1981. Namun Kinasih adalah ahli waris yang sah dari Kandar P Goentoro sebagaimana surat keterangan ahli waris yang sah dengan register nomor 470/137/436961/2007 tertanggal 14 Mei 2027 atas dasar kepemilikan tanah yakni surat petok” (Sumber:<https://www.deliknews.com/2023/12/28/tanahnya-dipakai-gereja-nenek-penjual-rujak-gugat-walikota-surabaya/> diakses pada 11 Maret 2025).

Tabel 1.4 Data Pelaksanaan program PTSL di Kota Surabaya Tahun 2023-2025

No.	Kelurahan	Tahun	Kuota Pendaftar PTSL
1.	Tanah Kali Dinding	2023	100
2.	Bulak	2023	450
3.	Sidotopo Wetan	2024	342
4.	Menur Pumpungan	2024	158
5.	Menur Pumpungan	2025	308
6.	Kali Rungkut	2025	192

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, 2025

Kelurahan Menur Pumpungan yang terletak di Kecamatan Sukolilo, Kota Surabaya merupakan satu-satunya kelurahan yang mendapatkan kuota pelaksanaan program PTSL di Kota Surabaya sebanyak 2 kali berturut-turut. Berdasarkan data yang didapatkan dari Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, Kelurahan Menur Pumpungan adalah kelurahan yang paling banyak dalam mencapai penerbitan sertifikat tanah dalam program PTSL dalam kurun waktu 3 tahun dengan total 466 sertifikat. Berdasarkan data yang diperoleh dari Sekretaris Lurah Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya, jumlah masyarakat yang telah memiliki sertifikat tanah melalui program PTSL pada tahun 2024 sebanyak 158 orang dan sudah sesuai dengan target yang diputuskan Kantor Pertanahan Kota Surabaya II yang terdiri

dari 5 RW Perkampungan. Pada tahun 2025 ditargetkan 308 peserta PTSL yang akan dibagikan surat tanahnya.

Maka dapat diketahui bahwa jumlah bidang tanah yang didaftarkan mengalami kenaikan dari tahun 2024 ke tahun 2025 sebesar 32,19%. Berdasarkan hasil pra penelitian ditemukan bahwa di Kelurahan Menur Pumpungan terdapat warga yang tanahnya hendak didaftarkan pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dimana saat verifikasi awal dokumennya lolos namun setelah dilakukan pengecekan petak bidang oleh pihak BPN (Badan Pertanahan Nasional) ternyata sudah ada yang mendaftarkan sertifikat petak bidangnya di tanah tersebut, biasanya kejadian seperti ini disebut *Overlapping* oleh pihak BPN (Badan Pertanahan Nasional). Kemudian ditemukan juga kasus dimana tanahnya masih dalam proses peralihan hak waris di pengadilan sehingga nama pemohon dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tidak sama seperti nama pemilik pada surat tanahnya. Kemudian, terdapat juga kasus di masyarakat Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya seperti si pemohon memegang sertifikat yang asli dan menyatakan bahwa tidak pernah terjadi aktivitas jual-beli kepada siapapun,

Kelurahan Menur Pumpungan merupakan kelurahan yang terbanyak di Kota Surabaya dalam menerbitkan sertifikat melalui program PTSL, hal ini menunjukkan bahwa antusiasme masyarakat Kelurahan Menur Pumpungan sangat tinggi. Namun terdapat temuan pada saat pra penelitian, yaitu Kelurahan Menur Pumpungan mendapatkan informasi pelaksanaan program PTSL secara mendadak pada saat Sekretaris Lurah Menur Pumpungan sedang mengurus surat-surat tanah pribadinya sebagai penerima layanan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II.

Sekretaris Lurah diinstruksikan untuk menyampaikan informasi kepada Lurah dan Masyarakat Kelurahan mengenai pelaksanaan program PTSL di Kelurahan Menur Pumpungan dan diberi tenggat waktu selama 2 minggu untuk pengumpulan data fisik dan dokumen asli data yuridis, serta memverifikasi berkas-berkas masyarakat yang kemudian diserahkan kepada Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Sehingga dapat diketahui bahwa pada pelaksanaannya tidak dilakukan sosialisasi yang sesuai dengan Tahapan PTSL yang diatur oleh Kementerian ATR/BPN. Berdasarkan tahapan pada gambar 1.4 di atas, maka pelaksanaan program PTSL di Kelurahan Menur Pumpungan tidak sesuai dengan prosedur karena tidak melaksanakan penyuluhan terkait pelaksanaan program di Kelurahan Menur Pumpungan. Berdasarkan data yang diperoleh dari Sekretaris Lurah Menur Pumpungan bahwa pada saat pembagian sertifikat kepada masyarakat di Kelurahan Menur Pumpungan, dilakukan dokumentasi kegiatan yang dibuat seolah-olah sedang melakukan sosialisasi sebagai bukti pelaporan bahwa tahapan pelaksanaan program PTSL sudah terpenuhi dan sesuai SOP.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti bermaksud melaksanakan penelitian untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai implementasi program pendaftaran tanah secara sistematis lengkap, dengan menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Charles O. Jones (1996) sebagai landasan kajian. Charles O. Jones menyatakan bahwa implementasi adalah sebuah proses guna memperoleh sumber daya tambahan sehingga bisa mengukur apa saja yang telah dilakukan. Implementasi dapat diartikan sebagai suatu proses yang bertujuan untuk

menjalankan sebuah program. Proses tersebut meliputi tiga pilar utama, yakni organisasi, interpretasi, dan aplikasi.

Penulis melakukan penelitian dari perspektif implementasi karena penulis ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan program ini di lapangan, hal ini kemudian dapat dibandingkan dengan fenomena yang terjadi secara nyata di masyarakat sehingga penulis dapat menyusun penelitian yang berjudul **“Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya”**.

1.2 Rumusan Masalah

Penulis mengemukakan rumusan masalah berdasarkan latar belakang sebagai berikut: “Bagaimana Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yaitu untuk menjawab dari rumusan masalah yaitu mendeskripsikan dan menganalisis terkait Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan dengan tujuan penelitian tersebut, diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat, secara langsung maupun tidak langsung, yaitu:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis demi memperdalam pemahaman dan menambah wawasan dalam disiplin Ilmu

Administrasi Publik, serta dapat mengembangkan konsep tentang Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya.

b. Manfaat Praktis

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan, diharapkan penelitian ini bisa bermanfaat secara praktis yaitu:

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
 - a. Penelitian ini diharapkan akan berguna sebagai dasar untuk penelitian serupa di masa depan.
 - b. Memperoleh informasi untuk meningkatkan relevansi bagi peningkatan kualitas lulusan Program Studi Administrasi publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur dengan dunia kerja.
2. Bagi Instansi
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dan perspektif baru sehingga dapat menyelesaikan masalah yang ada dalam Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya.
 - b. Diharapkan penelitian memberi masukan dan saran bagi Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya menjadi bahan masukan untuk alternatif solusi pada masa mendatang.
3. Bagi Mahasiswa
 - a. Dapat memperluas pengetahuan tentang pendaftaran tanah sistematis lengkap serta dapat mengetahui masalah yang dirasakan Kelurahan Menur Pumpungan Kota Surabaya dalam menjalani proses tersebut.

- b. Dapat digunakan sebagai kemampuan untuk mengaplikasikan teori yang telah dipelajari dalam perkuliahan Program Studi Administrasi Publik.