

TESIS
IMPLEMENTASI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP
BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT (PTSL-PM)
DI KABUPATEN BANJAR PROVINSI KALIMANTAN SELATAN

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister (S2)
pada Program Studi Magister Administrasi Publik

IRVAN DINAL
NIM: 2120419310014




PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN
2023

PENGESAHAN TESIS

Judul Tesis : Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM) di Kabupaten
Banjar Provinsi Kalimantan Selatan

Nama : Irvan Dinal
NIM : 2120419310014
Program Studi : Magister Administrasi Publik

Disetujui Komisi Penguji


Drs. Nurul Azkar, M.Si., P.h.D

Ketua


Dr. Tomi Oktavianor, M.Soc., Sc
Anggota



Dr. Taufik Arbain, S.Sos., M.Si
Anggota

Mengetahui

Koordinator Program Studi
Magister Administrasi Publik


Dr. Taufik Arbain, S.Sos, M.Si
NIP. 19740307200212 1 003

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Lambung Mangkurat


Prof. Dr. H. Budi Suryadi, S.Sos, M.Si
NIP. 19730122 199802 1 001

Tahun Lulus 2023

Tanggal Wisuda:



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

Jl. Brigjen H. Hasan Basry Kayu Tangi Banjarmasin Telp/Fax(0511) 3307718
Email Center:maptbs_unlam@yahoo.com; Laman:www.map.ulm.ac.id

BERITA ACARA UJIAN AKHIR TESIS

Pada hari ini *Selasa* tanggal *Sepuluh* bulan *Oktober* tahun *Dua Ribu Dua Puluh Tiga* telah dilaksanakan Ujian Akhir Tesis nomor surat *5965/UN8.1.13/KP.10.00/2023*, jam *Delapan Tiga Puluh* yang berjudul "*Implementasi PTSL – PM di Kabupaten Banjar Provinsi Kalimantan Selatan*." mahasiswa :

Nama : **Irvan Dinal**
NIM : **2120419310014**
Program : **Magister Administrasi Publik (MAP)**

Dengannilaisebagaiberikut:

Nama/Jabatan	Nilai (Angka)	Tanda Tangan
Penguji Drs, Nurul Azkar, M.Si., Ph.D	84	
Penguji Dr, Tomi Oktavianor, M.Soc., Sc	84	
Penguji Dr. Taufik Arbain, S.Sos., M.Si	84	
	Rerata	84.

Demikian Berita Acara ujian akhir tesis ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Mahasiswa yang Ujian

Irvan Dinal
NIM.2120419310014

Banjarmasin, 10 Oktober 2023
Ketua Tim Penguji

Dr. Nurul Azkar, M.Si., Ph.D
NIP.

Koordinator Program

Dr. Taufik Arbain, S.Sos., M.Si
NIP. 197403072002121003



Catatan :

Blangko penilaian dan semua berka sdikembalikan kebagian pendidikan oleh Ketua Tim Penguji dan tidak diberikan kepada mahasiswa



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
PASCASARJANA**

SERTIFIKAT BEBAS PLAGIASI

NOMOR : 560/UN8.4/SE/2023

Sertifikat ini diberikan kepada:

Irvan Dinal

Dengan Judul Tesis:

Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM)
di Kabupaten Banjar Provinsi Kalimantan Selatan

Telah dideteksi tingkat plagiasinya dengan kriteria toleransi $\leq 20\%$, dan dinyatakan Bebas dari Plagiasi.

Banjarmasin, 23 Oktober 2023

Direktur,



Prof. Dr. H. H. D. Danang Biyatmoko, M.Si.
NIP. 196805071993031020

LEMBAR PERSEMBAHAN

Karya tulis sederhana ini, penulis persembahkan kepada:

- Allah SWT, karena atas izin dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan lancar dan sukses
- Almarhumah Ibunda dan Ayahanda. Salah satu motivasi penulis menyelesaikan studi ini untuk mewujudkan cita-cita Ayahanda mempunyai gelar S2, namun mengalah demi penulis berkuliah ke Jogjakarta. *This one for you dad..!!*
- Istri dan anakku tercinta yang selalu mendukung dan menyemangati, baik moril maupun doanya dalam menyelesaikan tesis ini.
- Keluarga besar Rawain Kari Sutan dan Mertua yang selalu mendoakan penulis dalam penyelesaian tesis ini.
- Dosen Pembimbing, Dosen Penguji, Dosen Pengajar dan Pengurus Program Studi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Hormat dan Terima Kasih penulis atas semua bantuan dan dukungannya.
- Teman seperjuangan Magister Administrasi Publik Angkatan XXXIX Program Studi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin yang telah berbagi semangat dan ilmu serta persahabatan selama ini.
- Para pihak yang telah bersedia membantu dalam pengumpulan data penelitian, Tim PMU-PPRA Pusat Kementrian ATR/BPN, Tim Kanwil ATR/BPN Provinsi Kalimantan Selatan, Tim Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar, Tim Puldatan/Anggota Masyarakat Desa, Pihak Ketiga Penyedia Jasa Pengukuran, atas wawancara dan dokumen serta informasi terkait PTSL-PM.

- Teman-teman, sahabat, kolega, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan, sumbangan pemikiran, semangat dan bantuan lainnya kepada penulis. Salam hormat untuk kalian semua.

HALAMAN RIWAYAT HIDUP

Penulis, Irvan Dinal lahir di Padang, pada tanggal 16 Oktober 1984, pendidikan Sekolah Dasar di selesaikan di SD Negeri No 27 Kota Padang pada tahun 1996, kemudian menyelesaikan pendidikan SMP di SMP Negeri 2 Kota Padang pada tahun 1999, kemudian pendidikan SMA pada SMA Negeri 2 Kota Padang pada tahun 2002.

Tingkat pendidikan perguruan tinggi diselesaikan dengan mengambil Sarja (S1) Jurusan Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2008, dan telah bekerja sebagai pekerja kemanusiaan dan konsultan individu pada beberapa *Non Government Organization* dan Lembaga Donor. Diantaranya *Earthquake Response* Yogyakarta bersama OXFAM *International* tahun 2006, yang kemudian menjadi objek penelitian skripsi S1 Hubungan Internasional dengan fokus studi Organisasi Internasional. *Tsunami Response Pangandaran*, Jawa Barat bersama *Catholic Relief Service* pada tahun 2007, *Environmental Service Project* Yogyakarta bersama US-Aid pada tahun 2007, *Tasikmalaya Earthquake Response* bersama ASB Germany pada tahun 2008, *West Sumatera Earthquake Response* bersama Swiss Solidar pada tahun 2009-2011, *Project Pamsimas Kemendes* pada tahun 2014-2016, *Project Siap Siaga BNPB* 2016-2018, *Palu and Lombok Earthquake Response* bersama International Federation of Red Cross and Red Crescent (IFRC) pada tahun 2018-2020 dan saat ini bekerja di Kalimantan Selatan sebagai *Public Awareness Specialist* pada Program Percepatan Reforma Agraria

Kementerian ATR/BPN dengan pendanaan *World Bank*, yang salah satu kegiatannya PTSL-PM kemudian menjadi objek penelitian tesis ini.

ABSTRAK

Irvan Dinal (2120419310014) Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM) di Kabupaten Banjar Provinsi Kalimantan Selatan dibawah Bimbingan Drs, Nurul Azkar, M.Si., Ph.D

Tesis ini membahas tentang pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL-PM) di Kabupaten Banjar, Provinsi Kalimantan Selatan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan bagaimana kebijakan PTSL-PM di Kabupaten Banjar dilaksanakan dan risiko apa saja yang menyertai dalam pelaksanaannya.

Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif menggunakan tiga teknik pengumpulan data yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Pelaksanaan PTSL-PM di Kabupaten Banjar ini kemudian dianalisis dengan model implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn juga didukung dengan model implementasi Charles Edward III. Sedangkan risiko yang menyertai pelaksanaan PTSL-PM dianalisa menggunakan teori SMART Risk Analysis ISO 31000.

Berdasarkan model implementasi kebijakan **Donal S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)**, pelaksanaan Kegiatan PTSL-PM di Kabupaten Banjar telah dilakukan sesuai dengan tahapan-tahapan yang telah ditentukan dalam Petunjuk Teknis PTSL-PM itu sendiri. Ada enam tahapan yang menjadi fokus penelitian ini, dan kesemuanya telah mempertimbangkan semua variabel yang dapat mempengaruhi terhadap capaian hasil dari kegiatan ini. Risiko-risiko yang menyertai dalam pelaksanaan kegiatan PTSL-PM ini juga telah berusaha dimitigasi sedemikian rupa melalui analisa risiko dan monitoring risiko dalam setiap tahapan yang dimaksud.

Bahwa kemudian tidak maksimalnya capaian hasil PTSL-PM pada tahun 2021 dan 2022, dipengaruhi oleh adanya risiko *force majeure* dan risiko kualitas kompetensi pada mitigasi aspek sumber daya. Pada sisi lain pelaksanaan kegiatan yang menggunakan “partisipasi masyarakat” ternyata mempunyai risiko sosial tersendiri dalam pelaksanaannya. Bagaimana kemudian tidak semua substansi “partisipasi masyarakat” dapat terwujud dalam kemajemukan masyarakat itu sendiri.

Tidak adanya instrumen manajemen risiko dalam pelaksanaan PTSL-PM juga kemudian menjadi saran penulis dalam penelitian ini. Bagaimana komitmen dan kejelian dalam pengambilan keputusan serta hadirnya pejabat ATR/BPN dilapangan kemudian menjadi kunci untuk mengembalikan trust issue masyarakat terhadap program-program pemerintah. Dan pada akhirnya dukungan dari semua stakeholder terutama pemerintah daerah tentu sangat diharapkan menjadi sebuah sinergi agar masyarakat dapat merasakan hadirnya pemerintah di tengah-tengah rakyat..

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Risiko, Pendaftaran Tanah, PTSL-PM, Partisipasi Masyarakat

ABSTRACT

Irvan Dinal (2120419310014) Implementation of Complete Systematic Land Registration Based on Community Participation (PTSL-PM) in Banjar District, South Kalimantan Province under the Guidance of Drs, Nurul Azkar, M.Si., Ph.D

This thesis discusses the implementation of the Complete Systematic Land Registration (PTSL-PM) program in Banjar Regency, South Kalimantan Province. The purpose of this study is to explain how the PTSL-PM policy in Banjar Regency is implemented and what risks accompany its implementation.

This research method uses qualitative research methods with a descriptive approach using three data collection techniques, namely interviews, observation and documentation. The implementation of PTSL-PM in Banjar Regency was then analyzed with the implementation model of Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn also supported by the implementation model of Charles Edward III. While the risks accompanying the implementation of PTSL-PM are analyzed using the SMART Risk Analysis ISO 31000 theory.

Based on the policy implementation model of Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn (1975), the implementation of PTSL-PM Activities in Banjar Regency has been carried out in accordance with the stages specified in the PTSL-PM Technical Guidelines themselves. There are six stages that are the focus of this study, and all of them have considered all variables that can affect the achievement of the results of this activity. The risks that accompany the implementation of PTSL-PM activities have also been tried to be mitigated in such a way through risk analysis and risk monitoring at each stage in question. That then the lack of maximum achievement of PTSL-PM results in 2021 and 2022 is influenced by the risk of force majeure and the risk of quality of competence in mitigating aspects of resources.

On the other hand, the implementation of activities that use "community participation" turns out to have its own social risks in its implementation. How then can not all the substance of "community participation" be manifested in the plurality of society itself. The absence of risk management instruments in the implementation of PTSL-PM also became the author's suggestion in this study. How commitment and foresight in decision making and the presence of ATR / BPN officials in the field then become the key to restoring community trust issues to government programs. And in the end, support from all stakeholders, especially local governments, is certainly expected to be a synergy so that the community can feel the presence of the government in the midst of the people.

Keywords: *Policy Implementation, Risk, Land Registration, PTSL-PM, Community Participation*

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kami ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran dalam penyelesaian Tesis ini dengan Judul “Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berbasis Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Banjar Provinsi Kalimantan Selatan”. Tesis ini disusun sebagai penajaman terhadap fokus penelitian, baik dalam kaitannya dengan ruang lingkup kajian Administrasi Publik maupun dengan bidang/kajian konsentrasi pilihan.

Pada kesempatan ini pula, kami menyampaikan rasa terima kasih kami kepada pihak yang terlibat dalam penyusunan tesis ini.

1. Bapak Prof. Dr. Ahmad Alim Bachri, S.E., M.Si selaku Rektor Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin
2. Bapak Prof. Dr. Budi Suryadi., M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin
3. Bapak Dr, Tomi Oktavianor, M.Soc., Sc selaku Wakil Dekan I Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin sekaligus sebagai Dosen Penguji I, yang telah memberikan masukan dan kritik substantif agar tesis ini menjadi lebih baik.

4. Bapak Dr. Taufik Arbain, S.Sos., M.Si selaku Ketua Prodi Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin sekaligus sebagai Dosen Penguji II, yang telah memberikan masukan dan saran akademik demi tesis ini lebih baik.
5. Bapak Drs, Nurul Azkar, M.Si., Ph.D selaku Dosen Pembimbing Utama, yang telah meluangkan waktu, ilmu serta bimbingannya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan hasil yang memuaskan.
6. Bapak Ibu Dosen Pengajar pada Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan studi dengan baik. Hendaknya menjadi ilmu yang bermanfaat dan amal jariyah,
7. Rekan-rekan Angkatan XXXIV Magister Administrasi Publik Program Studi Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin
8. Segenap karyawan dan jajaran Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Kalimantan Selatan, Tim PMU PPRA Pusat Kementerian ATR/BPN atas segala bantuan, kerjasama, dukungan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari keterbatasan, kekurangan dan ketidaksempurnaan penulisan ini, dengan kerendahan hati penulis sangat terbuka atas saran konstruktif serta kritik membangun terhadap penulisan ini. Mudah-mudahan hasil kecil ini dapat memberikan inspirasi dan *legacy* bagi pekerjaan lanjutan yang lebih mendalam di kemudian hari.

Banjarbaru, 23 Oktober 2023

Penulis

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSEMBAHAN	i
HALAMAN RIWAYAT HIDUP	iii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	9
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Penelitian	10
BAB II	12
TINJAUAN PUSTAKA.....	12
2.1. Penelitian Terdahulu.....	12
2.1.1. Penelitian Fierda Nurany	12
2.1.2. Penelitian Yovano Matthew	13
2.2 Model Implementasi Kebijakan Publik	13
2.2.1. Model menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn	16
2.2.2. Model menurut Edwards III (1980).....	18
2.2.3. Model Hogwood dan Gunn (1978).....	20
2.3. Konsep Risiko.....	21
2.3.1. Kategori Risiko.....	23
2.3.2 Kriteria Risiko	24
2.3.3. Pengelolaan SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Realistic dan Time Bound)	25
2.4. Program Percepatan Reforma Agraria sebagai sebuah Kebijakan	

Publik.....	26
2.5 Kerangka Pemikiran	36
BAB III	39
METODE PENELITIAN.....	39
3.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian	39
3.2 Lokasi Penelitian	40
3.3 Fokus Penelitian	41
3.4 Sumber Data	42
BAB IV	50
GAMBARAN UMUM.....	50
4.1 Letak Geografis dan Wilayah Kabupaten Banjar	50
4.2 Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	57
4.2.1 Uraian Tugas Panitia Ajudikasi PTSL berbasis Partisipasi Masyarakat	58
4.3 Petunjuk Teknis Nomor 1/Juknis-100.Hk.02.01/I/2022.....	60
4.3.1 Tahapan Perencanaan	60
4.3.2 Rencana Roadmap	60
4.3.3 Analisa dan Reviu Roadmap	62
4.3.4 Penentuan Volume Target SHAT, PBT, K4.....	62
4.3.5 Tahapan Penetapan Lokasi	66
4.3.6 Tahapan Persiapan.....	70
4.3.7 Tahapan Pembentukan dan Penetapan Panitia Ajudikasi PTSL dan Satuan Tugas (Satgas).....	72
4.3.8 Tahapan Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis.....	78
4.3.9 Pengumpulan Data Yuridis.....	98
BAB V	102
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	102
5.1 Hasil Penelitian.....	102
5.1.1 Implementasi PTSL-PM Berbasis Risiko Di Kabupaten Banjar...	104
5.2 Risiko Dalam Implementasi PTSL-PM Di Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar	121
5.3 Pembahasan	136

5.3.1	Aspek Komunikasi.....	136
5.3.2	Aspek Sumber Daya	138
5.3.3	Aspek Disposisi atau Sikap Pelaksana	139
5.3.4	Aspek Struktur Birokrasi	141
5.3.5	Aspek Suprasosial / Lingkungan Kebijakan.....	143
BAB VI	145
PENUTUP	145
6.1	Kesimpulan.....	145
6.2	Saran	146
DAFTAR PUSTAKA	149

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Luas Wilayah Kalimantan Selatan.....	6
Tabel 1. 2 Kegiatan PTSL PM Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar	7
Tabel 4. 1 Luas Wilayah Kecamatan di Kabupaten Banjar.	52
Tabel 5. 1 Kegiatan PTSL PM Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar	103
Tabel 5. 2 Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Banjar	106
Tabel 5. 3 Anggaran dan Kontrak Kegiatan PTSL PM	108
Tabel 5. 4 Desa Penlok Kegiatan PTSL-PM Kabupaten Banjar.....	109
Tabel 5. 5 Susunan Panitia Ajudikasi PTSL	112
Tabel 5. 6 Matriks Penelitian	131

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4. 1 Kondisi Geografis Kabupaten Banjar	51
Gambar 4. 2 Perbandingan Regional Kabupaten Banjar.	51
Gambar 4. 3 Kondisi Kependudukan di Kabupaten Banjar.	54
Gambar 4. 4 Kondisi Perumahan di Kabupaten Banjar.	56
Gambar 4. 5 Tahapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	58
Gambar 4. 6 Alur Perencanaan PTSL	65
Gambar 4. 7 Alur Penetapan Lokasi PTSL	66
Gambar 4. 8 Diagram Panitia Ajudikasi	73
Gambar 5. 1 Alur Kerja PTSL-PM	104
Gambar 5. 2 Pembagian Luas Wilayah Kabupaten Banjar.....	110
Gambar 5. 3 Sosialisasi PTSL-PM Di Kabupaten Banjar.....	119