



Analisis Efisiensi Penggunaan Anggaran Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di ATR/BPN Kabupaten Jember

Futihat Fadhilatuz Zahro^{1*}, Alfian Nuril Firdaus², Dian Navi Syahuda³, Nurul Setianingrum⁴

¹⁻⁴Program Studi Akuntansi Syariah, Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq, Indonesia
Email: ffadhilatuzzahro@gmail.com¹, alfiannurilfirdaus77@gmail.com², diannavisyahuda24@gmail.com³, nurulsetia02@gmail.com⁴

*Penulis Korespondensi: ffadhilatuzzahro@gmail.com

Abstract. This study aims to analyze the efficiency of budget utilization in the Complete Systematic Land Registration program (PTSL) at the ATR/BPN Office of Jember Regency in 2025. This research employs a descriptive quantitative approach. Primary data were obtained from budget realization reports and program output reports through interviews with financial staff, consisting of two components: Land Plot Maps (PBT) and Land Rights Certificates (SHAT). Data were analyzed using budget efficiency ratio and unit cost methods, referring to the Ministry of Home Affairs Decree No. 690.900-327 of 1996. The results show that the PBT program absorbed 93.14% of the total PTSL budget of Rp 6,321,578,000, categorized as less efficient (90%–100% range), with a unit cost of Rp 433,352 per hectare and budget productivity of 2.31 Ha per million rupiah. Meanwhile, the SHAT program absorbed only 6.86% of the total budget, categorized as highly efficient (<60%), with a unit cost of Rp 49,571 per certificate and productivity of 20.17 certificates per million rupiah. Despite the large proportion of PBT expenditure, this does not reflect wasteful spending but rather reflects the technical structure of PTSL, where land mapping must be completed before certificate issuance can proceed.

Keywords: Analysis; Budget; Efficiency; Land Registration; Unit Cost.

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efisiensi penggunaan anggaran dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor ATR/BPN Kabupaten Jember pada tahun 2025. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif. Data primer diperoleh dari laporan realisasi anggaran dan laporan hasil program melalui wawancara dengan staf keuangan, yang terdiri dari dua komponen: Peta Bidang Tanah (PBT) dan Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT). Data dianalisis menggunakan metode rasio efisiensi anggaran dan biaya satuan, mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 690.900-327 tahun 1996. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program PBT menyerap 93,14% dari total anggaran PTSL sebesar Rp 6.321.578.000, dikategorikan sebagai kurang efisien (rentang 90%–100%), dengan biaya satuan sebesar Rp 433.352 per hektar dan produktivitas anggaran sebesar 2,31 ha per juta rupiah. Sementara itu, program SHAT hanya menyerap 6,86% dari total anggaran, dikategorikan sebagai sangat efisien (<60%), dengan biaya unit sebesar Rp 49.571 per sertifikat dan produktivitas sebesar 20,17 sertifikat per juta rupiah. Meskipun proporsi pengeluaran PBT besar, hal ini tidak mencerminkan pemborosan, melainkan mencerminkan struktur teknis PTSL, di mana pemetaan lahan harus diselesaikan sebelum penerbitan sertifikat dapat dilanjutkan.

Kata kunci: Analisis; Anggaran; Biaya Satuan; Efisiensi; Pendaftaran Tanah.

1. LATAR BELAKANG

Legalitas kepemilikan tanah merupakan fondasi penting terwujudnya kepastian hukum bagi masyarakat. Pendaftaran kepemilikan tanah merupakan perwujudan dari nilai keadilan, nilai kemanfaatan, dan kepastian hukum yang semuanya merupakan bentuk pengakuan hukum. Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa sertifikat tanah menjamin kepemilikan tanah, menciptakan keteraturan administrasi, dan melindungi hak pihak ketiga yang memerlukan informasi (Eliana et al., 2022). Legalitas kepemilikan tanah yang dibuktikan dengan keberadaan sertifikat tanah tidak hanya menjadi bukti kepemilikan, tetapi juga memiliki nilai ekonomi yang dapat meningkatkan posisi social pemiliknya. Melalui program PTSL (Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap), masyarakat mendapatkan peluang ekonomi yang lebih luas karena sertifikat tanah bisa dimanfaatkan sebagai jaminan kredit usaha. Selain itu, sertifikat tanah juga dapat memberikan perlindungan yang lebih kuat terhadap aset tanah yang dimiliki (Karo et al., 2025).

Program PTSL hadir sebagai respons pemerintah terhadap lambatnya proses sertifikat tanah yang sudah lama menjadi masalah nasional. PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak dalam satu wilayah desa/kelurahan. Melalui Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018, pemerintah berupaya memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah masyarakat (Kominfo, 2018). Secara umum, tujuan PTSL adalah untuk mempercepat penerbitan sertifikat tanah agar hak kepemilikan menjadi jelas dan terlindungi, menata administrasi pertanahan di seluruh Indonesia, mengurangi potensi sengketa atau konflik tanah, serta meningkatkan kualitas layanan pertanahan bagi masyarakat (Kurniawan et al., 2018). Hingga Oktober 2024, sekitar 118,5 juta bidang tanah telah berhasil didaftarkan melalui program ini, dengan target mencapai 126 juta bidang pada tahun 2025. Angka tersebut menunjukkan bahwa PTSL masih menjadi program penting dalam mewujudkan ketertiban administrasi pertanahan di Indonesia (Putra et al., 2025).

Pelaksana teknis program PTSL di seluruh Indonesia dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN. Peran tersebut tidak terlepas dari fungsi Kementerian ATR/BPN, yaitu menata ruang, mengelola pertanahan secara produktif, berkelanjutan, dan berkeadilan, serta meningkatkan kualitas pelayanan pertanahan dan penataan ruang hingga berstandar internasional. Program PTSL sendiri bertujuan untuk mendata bidang tanah baru, sekaligus menjaga data tanah yang sudah ada (Cahyadi & Nawangsari, 2022). Di Kabupaten Jember, BPN telah melaksanakan program PTSL sesuai dengan pedoman dalam Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Namun dalam melaksanakan program tersebut, masih terdapat beberapa tantangan, seperti kurangnya keterlibatan aktif antara masyarakat dan pemerintah, perbedaan tingkat partisipasi masyarakat, serta perlunya peningkatan komunikasi dan kolaborasi (Parmono et al., 2024). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan PTSL di lapangan sangat bergantung pada koordinasi yang baik antara kantor pertanahan daerah dengan berbagai pihak di tingkat desa/kelurahan.

Sebagai program prioritas nasional, PTSL membutuhkan alokasi anggaran yang cukup besar. Pelaksanaan PTSL didukung oleh anggaran khusus karena proses penerbitan kepastian hukum atas kepemilikan tanah tidaklah sederhana. Kegiatan tersebut harus melalui berbagai tahapan, mulai dari pengumpulan data, pengolahan, penyimpanan, hingga penyajian informasi

di kantor pertanahan (Zatira & Thamrin, 2022). Dalam pengelolaan anggaran sektor publik, anggaran berfungsi sebagai alat untuk merencanakan dan mengendalikan program kerja pemerintah. Dengan adanya anggaran, setiap kegiatan dapat berjalan dengan lebih terarah dan memiliki mekanisme pengawasan yang jelas. Oleh karena itu anggaran menjadi tolak ukur dalam menilai kinerja pelaksanaan program (Oktaviani & Mulyandani, 2022).

Suprianik & Izzabillah (2024) meneliti implementasi penyusunan anggaran kas terhadap pengelolaan APBD pada Bagian Perekonomian dan Administrasi Pembangunan Pemerintahan Bondowoso, dan menemukan bahwa kualitas penyusunan anggaran kas secara langsung memengaruhi efisiensi pengelolaan belanja daerah. Temuan tersebut menegaskan bahwa mekanisme perencanaan anggaran yang cermat merupakan prasyarat utama agar realisasi program pemerintah dapat berjalan efisien dan akuntabel, termasuk pada program berbasis anggaran APBN seperti PTSL. Pengelolaan anggaran PTSL yang efektif dan efisien tidak hanya penting dari sisi administrasi, tetapi juga menjadi kunci agar dana publik yang digunakan benar-benar memberikan manfaat yang maksimal. Dengan pengelolaan yang baik, program PTSL dapat mempercepat sertifikasi tanah, sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Meskipun program PTSL telah menunjukkan capaian yang cukup besar, namun pelaksanaannya di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan. Beberapa hambatan utama yang terjadi, antara lain keterbatasan sumber daya manusia, prosedur birokrasi yang rumit, infrastruktur pemetaan yang kurang memadai, serta rendahnya pemahaman dan partisipasi masyarakat. Hambatan-hambatan tersebut berdampak pada efektivitas program, seperti keterlambatan capaian target sertifikasi, munculnya konflik pertanahan, dan belum meratanya kepastian hukum (Hasanah et al., 2025). Dari sisi anggaran, terdapat pemangkasan anggaran program PTSL setelah pandemi COVID-19. Selain itu, masyarakat masih harus menanggung biaya sekitar Rp500.000 per bidang tanah, sehingga memicu keluhan karena dianggap tidak sepenuhnya gratis. Di sisi lain, fasilitas pendukung juga belum optimal, seperti keterbatasan perangkat survei digital dan penggunaan alat yang sudah usang (Lette et al., 2025). Berbagai hambatan tersebut pada akhirnya dapat menyebabkan ketidaksesuaian antara target dan realisasi program, sehingga menimbulkan inefisiensi dalam penggunaan anggaran yang bersumber dari APBN. Terkait hal ini, penelitian Pratiwi (2022) pada pemerintah desa di Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember, menunjukkan bahwa kualitas sistem informasi keuangan sangat memengaruhi akurasi perencanaan dan pelaporan, sehingga keterbatasan sistem seperti pada pelaksanaan PTSL dapat menjadi penyebab inefisiensi anggaran.

Evaluasi efisiensi penggunaan anggaran merupakan hal penting yang berguna untuk memastikan program pemerintah berjalan secara akuntabel. Dari sisi manajemen, hasil evaluasi ini dapat membantu instansi dalam mengidentifikasi bagian-bagian yang perlu diperbaiki, seperti proses kerja, kualitas sumber daya manusia, dan sistem informasi yang digunakan. Dari sisi kebijakan, hasil evaluasi ini dapat menjadi dasar dalam menyusun strategi untuk meningkatkan akuntabilitas fiskal dan pengelolaan keuangan negara (Gemini et al., 2025). Kondisi tersebut relevan dengan situasi di Indonesia yang masih sering terjadi kesenjangan antara perencanaan dan realisasi anggaran. Hal tersebut juga dipengaruhi oleh budaya birokrasi yang cenderung mempertahankan cara lama dan belum sepenuhnya menerapkan prinsip efisiensi dan akuntabilitas (Salman & Ikbal, 2025).

Sebagai landasan evaluasi, Nur Ika Mauliyah bersama Erna Puspitasari dan Anam Miftakhul Huda telah meneliti upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan akuntabilitas dana desa, dan menyimpulkan bahwa transparansi serta akuntabilitas merupakan dua pilar utama yang menentukan kualitas tata kelola keuangan publik di tingkat lokal (Puspitasari et al., 2019). Prinsip yang sama menjadi kerangka evaluasi dalam penelitian ini, yakni menilai sejauh mana penggunaan anggaran PTSL di ATR/BPN Kabupaten Jember memenuhi standar efisiensi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, evaluasi efisiensi penggunaan anggaran PTSL ATR/BPN Kabupaten Jember diperlukan untuk mengetahui sejauh mana program berjalan sesuai target. Selain itu, evaluasi ini juga dapat menjadi dasar yang kuat untuk memperbaiki kebijakan pertanahan secara berkelanjutan.

2. KAJIAN TEORITIS

Teori Efisiensi

Efisiensi adalah konsep yang melihat seberapa baik suatu organisasi menggunakan sumber daya (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*). Menurut Peraturan Kementerian Dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006, efisiensi diartikan sebagai perbandingan antara *input* dan *output*, yaitu apakah barang dan jasa yang digunakan pemerintah benar-benar mampu menghasilkan manfaat sesuai tujuan. *Input* mencakup semua sumber daya yang diperlukan agar kegiatan dapat berjalan, sedangkan *output* adalah hasil langsung yang ingin dicapai dari kegiatan tersebut (Antasena, 2023). Secara lebih sederhana, efisiensi menunjukkan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan dengan penggunaan dana yang sehemat mungkin, namun tetap menghasilkan hasil yang maksimal. Artinya, suatu pengelolaan anggaran dikatakan efisien jika mampu mencapai hasil terbaik dengan biaya yang minimal (Sari et al., 2018).

Perbandingan Antara Penggunaan Anggaran dengan Hasil yang Diperoleh

Value for money merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasar pada tiga komponen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Efisiensi adalah perbandingan *output* dengan *input* yang didasarkan pada standar kinerja atau target yang ditetapkan. Sementara efektivitas adalah perbandingan antara *outcome* (hasil) dengan *output* (keluaran) (Mardiasmo, 2018). Berdasarkan konsep tersebut, tolak ukur utama efisiensi penggunaan anggaran PTSL dilihat dari rasio antara anggaran yang dibelanjakan dengan jumlah tanag yang berhasil disertifikasi.

Minimasi Pemborosan

Pemerintah sangat mengharapkan adanya realisasi anggaran yang efisien. Untuk mengetahui efisiensi realisasi pengeluaran (*output*) agar memperoleh pendapatan/PNBP (*input*) yang maksimal, diperlukan analisis perhitungan efisiensi penggunaan anggaran secara berkala (Mardiasmo, 2018). Minimasi pemborosan berarti setiap anggaran yang dialokasikan harus dimanfaatkan secara optimal tanpa adanya duplikasi kegiatan, pengadaan yang tidak diperlukan, dan penundaan yang menyebabkan biaya tambahan.

Optimalisasi Sumber Daya

Dalam pengukuran efisiensi, hal utama yang dilihat adalah perbandingan antara *output* dan *input*. *Input* adalah segala sumber daya yang digunakan, sedangkan *output* adalah keluaran yang harus dicapai dari suatu kegiatan. Efisiensi tercermin dari kemampuan organisasi sektor publik dalam meminimalkan penggunaan *input* dengan menghindari pengeluaran yang tidak perlu (Mardiasmo, 2018). Optimalisasi sumber daya berarti memanfaatkan seluruh sumber daya yang ada, seperti tenaga kerja, peralatan survei, sarana administrasi dan waktu kerja, secara tepat dan seimbang agar sesuai dengan target jumlah bidang tanah yang ingin dicapai.

Anggaran Sektor Publik

Anggaran sektor publik merupakan alat utama pemerintah dalam merencanakan, menjalankan, dan mengendalikan berbagai program pembangunan. Secara sederhana, anggaran adalah gambaran mengenai target kinerja yang ingin dicapai dalam periode tertentu, yang dinyatakan dalam bentuk keuangan. Pemerintah menggunakan anggaran tidak hanya sebagai alat perencanaan, tetapi juga sebagai alat pengendalian agar setiap program dan kegiatan dapat berjalan lebih terarah serta memiliki pengawasan yang jelas. Oleh karena itu, anggaran juga berfungsi sebagai tolok ukur dalam menilai keberhasilan pelaksanaan suatu kegiatan (Oktaviani & Mulyandani, 2022).

Dalam sistem keuangan negara di Indonesia, pengelolaan anggaran harus berlandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Transparansi memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui bagaimana pemerintah menjalankan kebijakan dan menggunakan anggaran, sedangkan akuntabilitas menuntut pemerintah untuk bertanggung jawab atas setiap keputusan dan tindakan yang diambil kepada publik (Wijaya, 2024). Seiring waktu, tuntutan terhadap kualitas pengelolaan anggaran publik semakin meningkat, karena masih adanya kesenjangan antara perencanaan dan realisasi anggaran di Indonesia. Kondisi tersebut juga dipengaruhi oleh budaya birokrasi yang cenderung mempertahankan cara lama dan belum sepenuhnya menerapkan prinsip efisiensi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara (Salman & Ikbal, 2025).

Salah satu pendekatan yang paling lengkap dalam mengevaluasi pengelolaan anggaran sektor publik adalah konsep *value for money* yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2018) dalam bukunya yang berjudul *Akuntansi Sektor Publik*. Konsep ini menekankan tiga unsur utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan bagaimana memperoleh sumber daya (*input*) dengan biaya serendah mungkin. Efisiensi melihat perbandingan antara *output* yang dihasilkan dengan *input* yang digunakan. Sementara itu, efektivitas mengukur sejauh mana suatu organisasi berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ketiga unsur tersebut saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan dalam menilai kinerja keuangan pemerintah. Ekonomi menilai perbandingan nilai *input* dalam satuan rupiah, efisiensi menilai hubungan antara *output* dan *input* berdasarkan standar kinerja, dan efektivitas menilai kesesuaian antara hasil akhir (*outcome*) dengan *output* yang dihasilkan. Dalam program PTSL, penerapan prinsip *value for money* berarti bahwa anggaran yang digunakan harus mampu menghasilkan jumlah sertifikat tanah sesuai dengan target yang ditetapkan, dengan kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, serta biaya yang tetap berada dalam batas yang telah direncanakan.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak dalam satu wilayah desa, kelurahan, atau wilayah setingkat lainnya, dengan mencakup seluruh bidang tanah yang belum terdaftar. Melalui program ini, pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Pelaksanaan PTSL sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2017 serta Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 (Kominfo, 2018). Program PTSL memiliki tujuan yang luas dan mencakup berbagai aspek.

Tujuan utamanya antara lain mempercepat penerbitan sertifikat tanah secara menyeluruh guna memberikan kepastian hukum atas hak tanah, menertibkan administrasi pertanahan di seluruh Indonesia, serta mengurangi potensi permasalahan seperti sengketa, konflik, maupun perkara tanah. Selain itu, program ini juga bertujuan untuk mempermudah akses layanan pertanahan bagi masyarakat, sekaligus melakukan pendataan terkait penggunaan, pemanfaatan, kepemilikan, dan penguasaan tanah dengan sistem yang lebih akuntabel, cepat, dan tepat sasaran (Kurniawan et al., 2018).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi penggunaan anggaran dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) secara objektif melalui data numerik. Sementara itu, pendekatan deskriptif digunakan untuk menggambarkan kondisi pelaksanaan program PTSL di ATR/BPN Kabupaten Jember secara faktual.

Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu sumber data primer dan sumber data skunder. Sumber data primer berupa laporan realisasi anggaran dan laporan capaian program PTSL sepanjang tahun 2025 di ATR/BPN Kabupaten Jember, yang diperoleh melalui wawancara dengan staf bagian keuangan. Laporan realisasi anggaran dan laporan capaian program PTSL tersebut terdiri dari dua bagian, yaitu Peta Bidang Tanah (PBT) dan Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) Sumber data skunder berupa penelitian terdahulu yang diperoleh melalui studi pustaka, guna mendukung hasil penelitian ini.

Teknik Analisis Data

Data yang dianalisis pada penelitian ini adalah data primer, yaitu laporan realisasi anggaran dan laporan capaian program PTSL sepanjang tahun 2025 di ATR/BPN Kabupaten Jember. Analisis efisiensi dalam penelitian ini mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900-327 Tahun 1996, yang mengklasifikasikan tingkat efisiensi berdasarkan rasio perbandingan anggaran. Kriteria penilaiannya yaitu: >100% (tidak efisien), 90%–100% (kurang efisien), 80%–90% (cukup efisien), 60%–80% (efisien), dan <60% (sangat efisien).

Analisis efisiensi dilakukan melalui dua pendekatan utama, yaitu rasio efisiensi anggaran dan biaya per satuan *output* (*unit cost*) (Mahsun, 2006).

- a. Rasio efisiensi anggaran, yaitu dengan melihat perbandingan antara realisasi belanja langsung dan total realisasi belanja. Rumus rasio efisiensi anggaran adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Anggaran}}{\text{Total Realisasi Anggaran}} \times 100$$

- b. Biaya per satuan *output* (*unit cost*), yaitu untuk mengetahui besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk setiap hasil yang dicapai, dengan membandingkan *output* terhadap *input* sesuai target kinerja. Rumus biaya per satuan *output* adalah sebagai berikut:

$$\text{Unit Cost} = \frac{\text{Realisasi Anggaran}}{\text{Realisasi Keluaran}}$$

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan data laporan realisasi anggaran dan laporan capaian program PTSL sepanjang tahun 2025, berikut rekapitulasi anggaran dan realisasi keluaran program PTSL di ATR/BPN Kabupaten Jember.

Tabel 1. Rekapitulasi anggaran dan realisasi keluaran program PTSL.

Program	Realisasi Anggaran (Rp)	Realisasi Keluaran
Peta Bidang Tanah (PBT)	Rp5.887.828.000	13.587 Ha
Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT)	Rp433.750.000	8.750 sertifikat
Total	Rp6.321.578.000	

Rasio Efisiensi Anggaran Program PBT Terhadap Total Anggaran PTSL

Rasio ini mengukur proporsi belanja PBT terhadap keseluruhan anggaran PTSL, untuk mengetahui seberapa besar anggaran yang diserap untuk kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang dihitung melalui rasio berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Rp5.887.828.000}}{\text{Rp6.321.578.000}} \times 100\% = 93,14\%$$

Dengan nilai 93,14%, program PBT masuk kategori kurang efisien (rentang 90% - 100%). Artinya, anggaran pemetaan menyerap 93,14% dari keseluruhan anggaran PTSL.

Rasio Efisiensi Anggaran Program SHAT Terhadap Total Anggaran PTSL

Rasio ini mengukur proporsi belanja SHAT terhadap keseluruhan anggaran PTSL, untuk mengetahui seberapa besar anggaran yang diserap untuk kegiatan pembuatan sertifikat tanah, yang dihitung melalui rasio berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Rp433.750.000}}{\text{Rp6.321.578.000}} \times 100\% = 6,86\%$$

Dengan nilai 6,86%, program PBT masuk kategori sangat efisien (<60%). Artinya, anggaran pemetaan menyerap 6,86% dari keseluruhan anggaran PTSL.

Biaya Per Satuan Output (*Unit Cost*) Program PBT

Unit cost dihitung untuk mengetahui anggaran yang dibutuhkan untuk menghasilkan satu satuan luaran, yang dihitung melalui rumus berikut:

$$\text{Unit Cost} = \frac{\text{Rp}5.887.828.000}{13.587 \text{ Ha}} = \text{Rp}433.352 \text{ per Ha}$$

Biaya pemetaan sebesar Rp 433.352 per Ha per bidang tanah tergolong wajar untuk kegiatan pengukuran dan pemetaan menggunakan teknologi survei di wilayah Jawa.

Biaya Per Satuan Output (*Unit Cost*) Program SHAT

Unit cost dihitung untuk mengetahui anggaran yang dibutuhkan untuk menghasilkan satu satuan luaran, yang dihitung melalui rumus berikut:

$$\text{Unit Cost} = \frac{\text{Rp}443.750.000}{8.750 \text{ Sertifikat}} = \text{Rp}49.571 \text{ per Sertifikat}$$

Biaya penerbitan sebesar Rp 49.571 per sertifikat merupakan nilai yang sangat terjangkau dibandingkan biaya pendaftaran tanah secara mandiri yang dapat mencapai ratusan ribu hingga jutaan rupiah.

Rasio Efisiensi Komparatif

Rasio efisiensi komparatif berfungsi untuk mengukur produktivitas anggaran, yaitu berapa banyak *output* yang dihasilkan untuk setiap Rp 1.000.000 yang dibelanjakan.

$$\text{Produktivitas PBT} = \frac{13.587 \text{ Ha}}{\text{Rp}5.887.830.000} = 2,31 \text{ Ha per juta rupiah}$$

$$\text{Produktivitas SHAT} = \frac{8.750 \text{ Sertifikat}}{\text{Rp}433.750.000} = 20,17 \text{ Sertifikat per juta rupiah}$$

Program SHAT mampu menghasilkan sekitar 20,17 sertifikat untuk setiap satu juta rupiah, sedangkan program PBT menghasilkan sekitar 2,31 Ha peta per satu juta rupiah. Karena *output* keduanya berbeda, SHAT berupa sertifikat dan PBT berupa peta dalam hectare, kedua program ini saling melengkapi. PBT menjadi tahap awal yang diperlukan sebelum penerbitan sertifikat SHAT, sehingga anggaran PBT yang lebih besar dapat dipahami sebagai investasi awal dalam proses tersebut.

Pembahasan

Tabel 2. Rekapitulasi Hasil Analisis.

Indikator	Program PBT	Program SHAT
Realisasi Anggaran	Rp 5.887.828.000	Rp 433.750.000
Realisasi Keluaran	13.587 Ha	8.750 sertifikat
Proporsi Anggaran	93,14%	6,86%
Unit Cost	Rp 433.352/Ha	Rp 49.571/sertifikat
Produktivitas	2,31 Ha/juta Rp	20,17 sertifikat/juta Rp
Kriteria Efisiensi	Kurang Efisien	Sangat Efisien

Hasil analisis terhadap realisasi anggaran program PTSL di ATR/BPN Kabupaten Jember tahun 2025 menunjukkan adanya ketimpangan yang cukup besar dalam distribusi belanja antara dua komponen utama. Program Peta Bidang Tanah (PBT) menyerap sebesar 93,14% dari total anggaran PTSL yang mencapai Rp 6.321.578.000, sedangkan program Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) hanya menyerap 6,86% sisanya. Jika mengacu pada kriteria efisiensi anggaran berdasarkan Kepmendagri No. 690.900-327 Tahun 1996, tingkat efisiensi dihitung dengan membandingkan realisasi anggaran belanja langsung dengan total realisasi anggaran belanja. Dalam kriteria tersebut, rasio pada rentang 90%–100% dikategorikan kurang efisien, sedangkan rasio di bawah 60% dikategorikan sangat efisien (Oktaviani & Mulyandani, 2022). Oleh karena itu, program PBT yang menyerap 93,14% anggaran termasuk dalam kategori kurang efisien, sementara program SHAT dengan serapan 6,86% masuk dalam kategori sangat efisien. Namun demikian, kondisi ini tidak serta-merta menunjukkan adanya masalah dalam pengelolaan anggaran, melainkan mencerminkan karakteristik alami dari struktur program PTSL, di mana tahapan pemetaan fisik menjadi syarat utama yang harus diselesaikan sebelum proses penerbitan sertifikat dapat dilakukan.

Besarnya porsi anggaran pada program PBT tidak terlepas dari kompleksitas teknis dalam kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Salah satu kendala utama dalam pelaksanaan PTSL adalah pada tahap pengumpulan data fisik, yang disebabkan oleh keterbatasan jumlah sumber daya manusia, khususnya petugas ukur, yang tidak sebanding dengan volume pekerjaan di lapangan. Untuk mengatasi hal tersebut, Kementerian ATR/BPN mengambil langkah dengan menambah tenaga melalui pihak ketiga atau Non Aparatur Sipil Negara (ASN) (Yulianto & Farid, 2020). Kondisi ini menjelaskan mengapa belanja pada program PBT cenderung mendominasi struktur anggaran PTSL di berbagai daerah, termasuk di Kabupaten Jember. Selain itu, penggunaan tenaga surveyor dari pihak ketiga atau Kantor Jasa Surveyor Kadastral Berlisensi (KJSKB) dalam kegiatan pengukuran lapangan juga turut meningkatkan besarnya anggaran pada komponen ini, karena biaya jasa survei menjadi salah satu bagian terbesar dalam pembiayaan PBT.

Meskipun proporsi anggaran PBT terlihat sangat besar, analisis berdasarkan biaya per satuan *output* (*unit cost*) memberikan sudut pandang yang lebih objektif dalam menilai kewajaran penggunaan anggaran. Biaya per satuan *output* program PBT yang sebesar Rp 433.352 per hektare per bidang tanah masih tergolong wajar jika dibandingkan dengan standar biaya pengukuran dan pemetaan yang menggunakan teknologi survei di wilayah Jawa. Temuan ini sejalan dengan penelitian di Kabupaten Ngawi yang mengevaluasi *output* kegiatan PTSL berupa peta kerja dan gambar ukur (GU), di mana kualitas hasil pemetaan sangat dipengaruhi

oleh metode pengukuran yang digunakan, seperti metode terestris, metode satelit dengan GNSS CORS, maupun metode kombinasi, yang disesuaikan dengan kondisi geografis wilayah (Yulianto & Farid, 2020). Variasi metode pengukuran ini secara langsung memengaruhi struktur biaya per satuan *output*, sehingga nilai *unit cost* di Kabupaten Jember dapat dipahami sebagai konsekuensi dari kompleksitas teknis dan kondisi geografis wilayahnya.

Di sisi lain, biaya per sertifikat yang dihasilkan melalui program SHAT sebesar Rp 49.571 per lembar menunjukkan capaian yang sangat signifikan jika dibandingkan dengan mekanisme pendaftaran tanah secara konvensional. Sebelum adanya PTSL, penerbitan sertifikat melalui jalur reguler membutuhkan biaya sekitar Rp 500.000 hingga Rp 800.000 per bidang setiap tahun, sehingga untuk menyelesaikan seluruh bidang tanah yang belum terdaftar diperkirakan memerlukan waktu hingga 80 tahun (Pemkab Bangka Tengah, 2022). Dengan biaya *unit cost* SHAT yang hanya Rp 49.571, program PTSL mampu menekan biaya penerbitan sertifikat hingga lebih dari 90% dibandingkan metode konvensional. Hal ini secara langsung meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan pertanahan, sekaligus menjadi bukti nyata manfaat sosial dan fiskal dari program PTSL sebagai kebijakan strategis nasional di bidang pertanahan.

Analisis rasio efisiensi komparatif yang mengukur produktivitas anggaran per satu juta rupiah semakin menegaskan perbedaan karakter antara kedua program tersebut. Program SHAT mampu menghasilkan sekitar 20,17 sertifikat untuk setiap satu juta rupiah yang dikeluarkan, sedangkan program PBT menghasilkan sekitar 2,31 hektare peta untuk jumlah anggaran yang sama. Perbedaan ini tidak dapat langsung diartikan bahwa program PBT tidak efisien, karena kedua program memiliki jenis *output* yang berbeda dan saling melengkapi dalam satu rangkaian proses yang tidak dapat dipisahkan. Dalam program PTSL, terdapat tiga kluster *output*, di mana Kluster 1 merupakan bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat. Oleh karena itu, proses pemetaan fisik dan penerbitan sertifikat merupakan dua tahapan yang saling bergantung secara teknis dan yuridis (Zatira & Thamrin, 2022). Dengan demikian, tidak mungkin sertifikat (SHAT) diterbitkan tanpa terlebih dahulu menyelesaikan proses pemetaan bidang tanah (PBT), sehingga alokasi anggaran yang lebih besar pada PBT dapat dipahami sebagai investasi awal yang mendukung keberhasilan keseluruhan program.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Hasil analisis efisiensi penggunaan anggaran program PTSL di ATR/BPN Kabupaten Jember tahun 2025 menunjukkan bahwa kedua program memiliki karakteristik efisiensi yang berbeda namun saling melengkapi. Program Peta Bidang Tanah (PBT) menyerap 93,14% dari total anggaran PTSL sebesar Rp 6.321.578.000 dan masuk dalam kategori kurang efisien berdasarkan kriteria Kepmendagri No. 690.900-327 Tahun 1996, dengan *unit cost* sebesar Rp 433.352 per hektare dan produktivitas anggaran sebesar 2,31 Ha per juta rupiah. Sementara itu, program Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) hanya menyerap 6,86% dari total anggaran dan masuk dalam kategori sangat efisien, dengan *unit cost* yang sangat terjangkau sebesar Rp 49.571 per sertifikat dan produktivitas anggaran sebesar 20,17 sertifikat per juta rupiah. Meskipun secara rasio proporsi program PBT tergolong kurang efisien, kondisi tersebut tidak mencerminkan adanya pemborosan, melainkan merupakan konsekuensi logis dari struktur teknis program PTSL itu sendiri. Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah merupakan tahapan yang wajib diselesaikan terlebih dahulu sebagai investasi awal sebelum penerbitan sertifikat dapat dilaksanakan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dalam penyusunan penelitian ini. Terima kasih disampaikan kepada pihak ATR/BPN Kabupaten Jember yang telah memberikan izin serta membantu dalam penyediaan data dan informasi yang dibutuhkan. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada dosen pembimbing yang telah memberikan arahan, masukan, dan bimbingan selama proses penelitian hingga penyusunan laporan ini selesai. Tidak lupa, penulis juga berterima kasih kepada keluarga, teman, dan semua pihak yang telah memberikan dukungan moral maupun motivasi sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik.

DAFTAR REFERENSI

- Cahyadhi, B. B. N., & Nawangsari, E. R. (2022). Efektivitas program PTSL sebagai perlindungan hukum hak atas tanah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 13(4), 369–375.
- Eliana, E., Suryani, R., & Naib, N. (2022). Legalitas kepemilikan tanah. *Bhakti Hukum: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1(1), 114–122.
- Gemini, P., Nurmega, N., & Askar, M. (2025). Analisis efektivitas dan efisiensi realisasi anggaran untuk menilai kinerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). *Journal of Economics and Business*, 5(3), 6293–6303.

- Hasanah, I. Z., Labibah, I. F., Putri, S., & Ekawahyuni, N. A. (2025). Dari regulasi ke realitas: Hambatan implementasi pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Indonesia. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 3(1), 1–12.
- Karo, S. A. D., Rezeki, N. M., Bachtiar, K. A., & Zulfah, P. N. (2025). Keadilan akses dalam program PTSL dan pengaruhnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah. *JICN: Jurnal Intelek dan Cendekiawan Nusantara*, 2(5), 10046–10054.
- Kominfo. (2018). *Program PTSL pastikan penyelesaian sertifikasi lahan akan sesuai target*. Kementerian Komunikasi dan Informatika. <https://ekon.go.id/publikasi/detail/1432/program-pts-l-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-lahan-akan-sesuai-target>
- Kurniawan, A. W., Khoirurrosyidin, K., & Dewi, D. S. K. (2018). Peranan Kepala Desa Bajang, Kecamatan Mlarak, Kabupaten Ponorogo dalam legalisasi tanah untuk program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *Indonesian Journal of Government and Communication Studies*, 2(2), 49–53.
- Lette, N. A., Niga, J. D., & Benyamin, R. A. (2025). Efektivitas pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dalam rangka pemberian sertifikat gratis (Studi pada Kelurahan Manulai II). *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Administrasi Publik*, 3(1), 330–346.
- Mahsun, M. (2006). *Pengukuran kinerja sektor publik*. BPFE UGM.
- Mardiasmo. (2018). *Akuntansi sektor publik* (Edisi revisi). Andi Offset.
- Oktaviani, N. R., & Mulyandani, V. C. (2022). Analisis efektivitas dan efisiensi anggaran belanja langsung Perwakilan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2016–2020. *Indonesian Accounting Literacy Journal*, 2(2), 484–493.
- Parmono, A., Morita, A., & Rachmati, A. (2024). Implementasi program PTSL sebagai solusi efektif dalam penyelesaian sengketa tanah di Kabupaten Jember. *Journal of Indonesian Social Society*, 2(2), 100–106.
- Pemkab Bangka Tengah. (2022). *Sosialisasi program pendaftaran tanah sistematis lengkap, pencegahan sengketa pertanahan*. <https://bangkatengahkab.go.id/berita/detail/kominfo/sosialisasi-program-pendaftaran-tanah-sistematis-lengkap-pencegahan-sengketa-pertanahan>
- Pratiwi, A. (2022). Penerapan sistem informasi manajemen keuangan pada pemerintah desa di Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember. *Jurnal Orientasi Bisnis dan Entrepreneurship*, 3(1), 1–9.
- Puspitasari, E., Mauliyah, N. I., & Huda, A. M. (2019). Mewujudkan prinsip good governance dalam pengelolaan akuntabilitas dana desa. *Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ekonomi*, 7(1), 17–26.
- Putra, Z. A. D., Indartuti, E., & Wahyudi, E. (2025). Implementasi percepatan sertifikasi tanah melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Sidoarjo. *Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial*, 9(3).
- Salman, S., & Ikbali, M. (2025). Analisis efektivitas kebijakan efisiensi anggaran: Ditinjau dari aspek ekonomi. *Journal of Economics Development Research*, 1(2), 68–72.
- Sari, D. N., Mintarti, S., & Pattisahusiwa, S. (2018). Analisis efektivitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran belanja. *Kinerja*, 15(1), 38–43.

- Suprianik, & Izzabillah, N. (2024). Implementasi penyusunan anggaran kas terhadap pengelolaan APBD pada Bagian Perekonomian dan Administrasi Pembangunan Pemerintahan Bondowoso. *Jurnal GEMBIRA (Pengabdian Kepada Masyarakat)*, 2(1), 282–292.
- Wijaya, F. R. (2024). Transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (Studi data pada laporan pemerintah tentang pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara semester pertama tahun 2023).
- Yulianto, E. S., & Farid, A. H. (2020). Kajian akurasi pengukuran dan pemetaan bidang tanah produk kantor jasa surveyor kadastral berlisensi (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dan Tulungagung). *Jurnal Tunas Agraria*, 3(2), 140–156.
- Zatira, A. R., & Thamrin, M. H. (2022). Efektivitas pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dalam penerbitan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang. *Jurnal Komunikasi dan Administrasi Publik*, 9(2), 383–392.