

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sasaran pembangunan keberlanjutan atau *Sustainable Development Goals (SDGs)* yakni beberapa gabungan dari target internasional yang diangkat atas nama Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di tahun 2015 dalam bagian dari Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan. SDGs berperan untuk rencana atau rancangan bagi menuju era mendatang yang amat baik serta berkelanjutan untuk seluruh orang di seluruh dunia. Mereka membahas berbagai isu internasional yang muncul, semisal keterbatasan, ketidakadilan, pemanasan cuaca, degradasi alam, serta masalah perdamaian dan keadilan. *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang diterapkan pada wilayah Indonesia mempunyai berbagai sasaran, salah satunya adalah pembangunan yang diinginkan dapat mengembangkan kesejahteraan keuangan masyarakat dengan berkelanjutan serta tetap mengamati karakteristik alam sekitar.¹

Terdapat 17 tujuan yang tidak bisa dicapai secara terpisah dan saling terikat satu sama lain dalam SDGs. Mereka didasarkan pada prinsip-prinsip inklusivitas, universalitas, dan kesetaraan, serta menekankan pentingnya keberlanjutan pada tiga aspek utama: sosial, ekonomi, dan lingkungan. Secara keseluruhan, SDGs berfungsi sebagai panduan global untuk

¹ Eny Latifah, "PERAN EKONOMI SYARIAH DALAM Mendukung Terwujudnya Sustainable Development Goals (SDGs) di Indonesia," *AT TARIIZ: Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam* 1, no. 03 (31 Agustus 2022): 108–20, <https://doi.org/10.62668/attariiz.v1i03.275>, Hal 109.

mengatasi beragam rintangan yang dihadapi oleh manusia. Mereka mencerminkan komitmen global untuk mengadakan alam semesta yang lebih setara, seimbang, serta berkelanjutan, di mana semua individu memiliki peluang yang setara supaya berkembang dan sejahtera.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk selanjutnya disebut PTSL di Indonesia mempunyai kaitan kuat dengan beberapa aspek dari *Sustainable Development Goals (SDGs)*. PTSL adalah program pemerintah yang berusaha untuk memastikan adanya kepastian hukum mengenai kepemilikan lahan bagi warga masyarakat melalui pendaftaran tanah secara sistematis. Maka dari itu, PTSL dapat berkontribusi secara signifikan terhadap pencapaian beberapa tujuan dalam SDGs. PTSL adalah program untuk memastikan bahwa semua tanah di negara didaftarkan dan mempunyai bukti kepemilikan yaitu sertipikat.

Program PTSL berkaitan dengan beberapa aspek SDGs, yaitu *Sustainable Development Goal (SDGs) 11: Kota dan Pemukiman yang Berkelanjutan* bertujuan untuk membuat kota dan tempat tinggal seseorang menjadi mudah diakses, terjamin, kuat serta berkesinambungan. Tujuan ini mencakup berbagai aspek, termasuk perumahan yang layak, akses terhadap layanan dasar, dan perencanaan tata ruang yang efektif. Agenda Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) mempunyai tangguh bersama tujuan tersebut, terutama dalam konteks penyelesaian konflik tanah serta peningkatan jaminan yuridis atas kepemilikan lahan di Desa Sembung. Perencanaan tata ruang yang efektif memerlukan data kepemilikan tanah

yang akurat dan sah untuk menghindari konflik kepentingan dan perselisihan lahan. jaminan hukum atas penguasaan lahan memungkinkan perencanaan dan pengelolaan lahan yang lebih baik, mendukung pengembangan kota yang berkelanjutan dan tangguh.

Adanya populasi warga di Negara Indonesia yang terus bertambah ini membuat terjadinya peningkatan permasalahan yang akan dan sedang terjadi.² Program PTSL membantu mengatasi sengketa tanah yang dapat menghambat perencanaan dan pembangunan infrastruktur, sehingga mendukung pengembangan pemukiman yang lebih teratur dan berkelanjutan. Sejalan dengan peningkatan pertumbuhan penduduk yang ada di Indonesia dan akselerasi pembangunan terkini mengantarkan kepada suatu kondisi dimana keperluan tanah kian bertambah, serupa dengan itu pengajuan pelayanan bantuan di bidang agraria akan kian mengarah pada peningkatan.

Selain itu, program PTSL juga ada kaitannya dengan *Sustainable Development Goal (SDGs) 16: Perdamaian, Keadilan, dan Kelembagaan yang Kuat*. Sasaran ersebut menjelaskan signifikansi melahirkan seseorang yang harmonis serta terbuka, menjamin aksesibilitas mengenai kesetaraan untuk kesemua masyarakat, serta merintis lembaga yang tepat guna, transparan serta dapat bertanggungjawab. Akuntabilitas dalam sistem pemerintahan diartikan bahwa tiap tindakan serta pendayagunaan anggaran

² Angelina Nadya Permata, Indriyana Dwi Mustikarini, dan Nizam Zakka Arrizal, "KEABSAHAN AKTA NOTARIIL TERHADAP JUAL BELI OBJEK LETTER C TANAH," *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 13 (2024): 186.

yang diselenggarakan melalui instansi dalam rangka acara pemerintahan dan perkembangan wajib mampu dipertanggungjawabkan.³ Program PTSL bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah kepada masyarakat, sehingga dapat mencegah terjadinya konflik agraria, sengketa tanah, serta praktik ilegal yang sering kali muncul akibat ketidakjelasan status kepemilikan.

Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ketetapan tersebut menegaskan bahwasanya entitas politik mempunyai kewenangan penuh dalam mengorganisir serta menyalurkan kekayaan alam, meliputi lahan, dengan tujuan utama untuk kesejahteraan masyarakat. Tanah menguasai peranan yang begitu vital di keseharian penduduk Indonesia, seperti aset ekonomi, pusat kehidupan, atau sebagai elemen dari kewenangan kepemilikan yang diakui dari pemerintah. Akan tetapi, sampai detik ini sejumlah besar tanah masih tidak terdata ataupun mempunyai status yuridis yang tidak jelas, sehingga berpotensi menimbulkan konflik dan sengketa di tengah masyarakat. Dalam rangka menangani permasalahan ini, otoritas lewat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) meluncurkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

³ Eko Prasajo dan Teguh Kurniawan, "Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia," *Jurnal Antropologi Indonesia*, 2008, 6.

(PTSL) berorientasi demi meningkatkan tahapan sertipikasi lahan pada semua daerah di Indonesia.

PTSL merupakan program yang memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh sertipikat tanah secara gratis atau dengan biaya minimal selaras bersama ketentuan yang ada. Program ini tidak hanya mengarah pada peningkatan jaminan yuridis mengenai lahan kepemilikan penduduk, tetapi juga untuk menunjang pengembangan ekonomi serta sosial melalui pemberian aksesibilitas yang lebih mudah terhadap kepemilikan tanah yang sah.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) juga termasuk aktivitas pendataan lahan untuk kali pertama yang dikerjakan dengan cara serempak yang termasuk seluruh target pendataan lahan yang belum terdaftar pada satu daerah baik desa/kelurahan maupun sebutan berbeda yang setara dengan hal tersebut. Untuk itu, otoritas negara dalam tindakan menyerahkan garansi jaminan hukum untuk pemilik kewenangan terhadap lahan di semua daerah Indonesia direalisasikan bersama keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁴

Perkembangan pemerintahan desa sangatlah laju hingga dibutuhkan regulasi peraturan yang semakin tangguh yakni dengan disahkannya

⁴ M. Syuib dan Sarah Diana Aulia, "Implementasi PTSL Sebagai Upaya Pencegahan Konflik Pertanahan Di Kecamatan Ingin Jaya Kabupaten Aceh Besar," *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-undangan dan Pranata Sosial* 6, no. 2 (5 Desember 2021): 217, <https://doi.org/10.22373/justisia.v6i2.11538>, Hal 219.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.⁵ Pada peraturan tersebut mengatur tentang kedudukan, tugas, dan kewenangan perangkat desa pada implementasi kebijakan publik, pembangunan, dan layanan kepada warga desa. Satu dari wujud pelaksanaan regulasi tersebut adalah keterlibatan perangkat desa dalam menjalankan beragam agenda pemerintah, termasuk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Perangkat desa berfungsi sebagai penghubung antara masyarakat dan entitas Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahapan mengumpulkan materi, sosialisasi program, serta penyelesaian berbagai kendala administratif yang muncul selama proses berlangsung

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menegaskan prinsip-prinsip pelaksanaan pemerintahan, termasuk kekuasaan pejabat untuk mengambil diskresi untuk kepentingan pelayanan publik. Undang-Undang ini relevan karena memberikan dasar bagi perangkat desa dalam menggunakan diskresi untuk menyelesaikan kendala administratif dalam pelaksanaan PTSL. Diskresi yang digunakan oleh perangkat desa, seperti dalam memfasilitasi warga yang kurang memahami prosedur atau menghadapi kendala dokumen, harus tetap berpedoman pada asas legalitas, transparansi, dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Best practice* perangkat desa dalam PTSL mencerminkan bagaimana

⁵ Sucahyo Heriningsih, "BEST PRACTICES PENGELOLAAN ASET DESA DI DESA JAGALAN KABUPATEN BANTUL," *Jurnal Ekonomi dan Bisnis* 20 (2017): 21.

diskresi dapat diterapkan secara efektif untuk mempercepat pendaftaran tanah tanpa menyimpang dari aturan hukum yang berlaku.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menyusun secara runtut penerapan PTSL, mencakup prosedur, persyaratan, serta peran pihak terkait. Pada penerapannya, pendaftaran ini menyertakan banyak entitas, diantaranya perangkat desa yang memiliki peran strategis dalam membantu masyarakat mengurus pendaftaran tanah. Dengan adanya praktik terbaik (*best practice*) dari perangkat desa dalam pelaksanaan PTSL, diharapkan proses sertifikasi tanah dapat berjalan lebih terbuka, setara dan akuntabel, sejalan pada pedoman-pedoman. Selain itu, penelitian ini juga berkontribusi dalam mengidentifikasi bagaimana perangkat desa dapat memainkan peran penting dalam menciptakan institusi lokal yang lebih kuat dalam administrasi pertanahan. Institusi desa yang efektif dalam mengelola data pertanahan, melakukan sosialisasi kepada masyarakat, serta menjembatani koordinasi antara warga dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menekankan pentingnya tata kelola yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sejarah PTSL dapat ditelusuri kembali ke masa awal kemerdekaan Indonesia, ketika Presiden Soekarno mencetuskan gagasan reformasi agraria sebagai bagian dari upaya menata ulang struktur kepemilikan tanah demi keadilan sosial. Gagasan ini kemudian berkembang dan diimplementasikan dalam berbagai bentuk kebijakan pertanahan. Namun,

percepatan pendaftaran tanah secara sistematis baru terealisasi secara signifikan pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, Di tahun 2018, instansi lewat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang disebut ATR/BPN menghadirkan kegiatan yang disebut “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap” maupun yang umumnya dikenal dengan PTSL yang diadakan dengan tidak ada pungutan biaya atau gratis yang mana rencana pelaksanaannya berlangsung hingga tahun 2025. Kegiatan tersebut dikhususkan untuk meregistrasi semua area lahan di Indonesia secara serentak dan sistematis, guna mencapai target sertifikasi lengkap di seluruh wilayah.⁶

Harapan besar penduduk Indonesia adalah untuk melahirkan warga yang sejahtera dan berkeadilan berdasar Pancasila.⁷ Secara nasional, penerapan agenda Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Indonesia menyikapi beragam tantangan hukum dan konflik yang mencerminkan belum terselesaikannya persoalan mendasar dalam tata kelola pertanahan. Banyak kasus sengketa dan konflik pertanahan yang dapat muncul karena adanya tumpang tindih peraturan, kurangnya regulasi yang memadai, dan birokrasi yang rumit.⁸ Keterbatasan pengadaan lahan untuk mencakup keperluan manusia itulah yang menimbulkan perkara

⁶ Priasti Nuradini dan Aminah, “Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Tanah Berstatus Absentee” 16 (2023), Hal 384-385
https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/download/42289/pdf?utm_source.com.

⁷ Indriyana Dwi Mustikarini, “Bangunan Ilmu Politik Hukum diantara Ilmu-ilmu Sosial dan Ilmu Hukum,” *YUSTISIA MERDEKA: Jurnal Ilmiah Hukum* 6, no. 2 (29 September 2020): 84, doi:10.33319/yume.v6i2.59.

⁸ Maharani Nurdin, “Akar Konflik Pertanahan di Indonesia,” *Jurnal Hukum Positum* 3, no. 2 (10 Desember 2018): 126, <https://doi.org/10.35706/positum.v3i2.2897>, Hal 130.

dalam lingkungan, kian lajunya renovasi sarana prasarana serta infrastruktur menghasilkan permintaan masyarakat tentang lahan semakin tinggi, dengan demikian membuat tanah menjadi sangat berharga serta mengurangi norma-norma sosial di dalamnya. Di samping itu, persoalan yang kerap muncul di masyarakat terkait pembuktian kewenangan mengenai lahan yang menjadi milik warga sering kali menyebabkan sengketa lahan yang memicu konflik terkait tanah.⁹

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Agus Harimurti Yudhoyono (AHY) menyebutkan jikalau terdapat seratus tujuh belas juta objek lahan yang sudah terinventarisasi melewati agenda Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Ia menjelaskan bahwa angka tersebut sudah menyentuh Sembilan puluh tujuh persen dari sasaran yang ditetapkan untuk tahun 2024. AHY juga menambahkan bahwa hingga hari itu, kurang lebih 117 juta bidang tanah sudah didata dengan metode kolektif, sementara sasaran penyelesaian hingga akhir tahun 2024 adalah 120 juta bidang tanah.¹⁰ Capaian tersebut jelas tak terpisah dengan fungsi dinamis banyak golongan di tingkat lokal, terutama perangkat desa yang menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan program di lapangan.

⁹ Aqsa Rajasa dan Slamet Suhartono, "KEPASTIAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN MADIUN," *YUSTISIA MERDEKA: Jurnal Ilmiah Hukum* 9, no. 1 (14 Juni 2023): 40, <https://doi.org/10.33319/yume.v9i1.220>.

¹⁰ Adrial akbar, "AHY: 117 Juta Tanah Terdaftar di PTSL, Sudah 97% dari Target 2024," *detiknews*, diakses 2 Mei 2025, <https://news.detik.com/berita/d-7518929/ahy-117-juta-tanah-terdaftar-di-ptsl-sudah-97-dari-target-2024>.

Peran perangkat desa menjadi amat krusial, terutama untuk mengedukasi pemahaman untuk warga mengenai signifikansi keabsahan lahan serta membantu mereka dalam memenuhi persyaratan administratif yang dibutuhkan. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan PTSL sering kali menghadapi berbagai tantangan, seperti minimnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur pendaftaran tanah, kurangnya koordinasi antara pemerintah desa dengan BPN, serta adanya potensi pungutan liar yang dapat menghambat jalannya program ini.

Karena itu, dibutuhkan analisis terkait *best practice* maupun praktik terbaik yang telah dilaksanakan atas nama perangkat desa untuk mendukung keberhasilan PTSL. Studi kasus pada Desa Sembung, Kecamatan Karangjati, Kabupaten Ngawi, menjadi relevan mengingat wilayah ini termasuk sebuah daerah yang aktif pada implementasi PTSL. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diketahui bagaimana perangkat desa menjalankan perannya dalam membantu masyarakat mengurus sertifikasi tanah, serta bagaimana mereka mengatasi berbagai tantangan yang muncul selama proses berlangsung. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana praktik yang dilakukan perangkat desa telah selaras dalam ketentuan yang berfungsi serta bagaimana kendala serta solusi dalam penerapan agenda PTSL pada daerah tersebut tersebut, yang selanjutnya dianalisis secara yuridis dalam skripsi berjudul “**Analisis Yuridis Best Practice Perangkat Desa pada Program Pendaftaran**

Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Sembung, Kecamatan Karangjati, Kabupaten Ngawi.”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana analisis yuridis implementasi *best practice* perangkat desa pada program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Sembung Kecamatan Karangjati Kabupaten Ngawi?
2. Bagaimana analisis yuridis kendala dan solusi oleh perangkat desa dalam implementasi *best practice* pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Sembung Kecamatan Karangjati Kabupaten Ngawi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi *best practice* perangkat desa pada program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Sembung Kecamatan Karangjati Kabupaten Ngawi
2. Untuk menganalisis kendala dan solusi oleh perangkat desa dalam implementasi *best practice* pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Sembung Kecamatan Karangjati Kabupaten Ngawi

D. Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian bisa digunakan oleh pembuat kebijakan untuk menyempurnakan regulasi terkait pelaksanaan PTSL dan peran perangkat desa dalam pendaftaran tanah serta penyelesaian permasalahan pertanahan di tingkat desa.

2. Penelitian ini bisa diterapkan dalam peram sumber edukasi bagi perangkat desa dan masyarakat dalam memahami pentingnya pendaftaran tanah serta bagaimana mengikuti proses PTSL selaras bersama kebijakan hukum yang aktif. Informasi yang disajikan pada kajian ini diharapkan dapat membantu masyarakat memahami hak dan kewajiban mereka dalam kepemilikan dan pendaftaran tanah.
3. Penelitian ini dapat dijadikan alat evaluasi bagi pemerintah desa, Badan Pertanahan Nasional (BPN), serta pihak terkait dalam menilai sejauh mana implementasi PTSL telah mencapai tujuannya, khususnya dalam mencegah dan menyelesaikan permasalahan pertanahan. Evaluasi ini penting untuk mengetahui keberhasilan program serta aspek yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan ke depannya.

E. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab I berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab II berisi kerangka teori atau konseptual dan kerangka pemikiran. Kerangka teori/konseptual penelitian ini berisi urian mengenai teori negara hukum, teori kepastian hukum,

teori keadilan, teori *good governance*, sertipikat, konsep *best practice*, konsep Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Adapun kerangka pemikiran kajian ini berisi uraian tentang pemikiran yuridis dalam menyelesaikan permasalahan penelitian yang ditampilkan dengan bentuk bagan setelahnya diberi uraian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab III berisi uraian mengenai metode penelitian yang digunakan. Jenis penelitian ini menggunakan mix method, yaitu yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian ini memakai tiga pendekatan. Yakni, pendekatan undang-undang (*statute approach*), Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*). Jenis data yang dipakai dalam penelitian ini meliputi data primer dan ditunjang dengan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan, observasi dan wawancara. Teknik analisis data yang dipakai adalah analisis data interaktif. Jangka waktu penelitian ini sekitar 5 (lima) bulan terhitung mulai dari bulan Maret hingga bulan Juli tahun 2025.