

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori atau Konseptual

1. Teori Negara Hukum

Sebagaimana dikemukakan Janpatar Simamora, bahwa secara umum, pemahaman mengenai negara hukum cenderung mengacu terhadap dua praktik hukum yang tidak sama, yakni kerangka hukum *common law* serta sistem hukum *civil law*. Ia juga mencatat bahwasanya selanjutnya mekanisme ketentuan yang dimaksud menerapkan sebutan yang lain, yakni "*rechtstaat*" untuk sistem *civil law* dan "*the rule of law*" untuk sistem *common law*.¹¹ Konsep negara hukum, atau "*rechtstaat*," adalah prinsip yang menyatakan bahwa negara perlu diterapkan sesuai dengan hukum yang setara dan diatur oleh norma-norma hukum yang mengikat semua pihak, termasuk pemerintah. Pada negara hukum, kekuasaan negara dijalankan dengan tunduk pada aturan hukum, bukan berdasarkan kehendak atau kekuasaan sewenang-wenang individu atau kelompok tertentu. Konsep negara hukum Indonesia didasari pula oleh Pancasila yang merupakan himpunan nilai-nilai fundamental yang secara bersama-sama diterima oleh seluruh rakyat Indonesia. Pancasila juga berfungsi menjadi dasar dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.¹²

¹¹ Haposan Siallagan, "PENERAPAN PRINSIP NEGARA HUKUM DI INDONESIA," *Sosiohumaniora* 18, no. 2 (26 Oktober 2016), <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v18i2.9947>, Hal 131.

¹² Zulkarnain Ridlwan, "NEGARA HUKUM INDONESIA KEBALIKAN NACHTWACHTERSTAAT," *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (21 Maret 2014), <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v5no2.56>, Hal 141.

Konsep negara hukum telah berkembang dari masa ke masa dan memiliki berbagai pemahaman di berbagai negara. Secara historis, konsep ini erat kaitannya dengan pemikiran para teoretikus seperti Plato dan Aristoteles yang menekankan pentingnya supremasi yuridis dalam pemerintahan. Aristoteles, misalnya, dalam *Politics* disebutkan bahwasanya negeri yang bagus merupakan negeri yang diinstruksikan oleh hukum, bukan oleh manusia semata. Disamping sebutan *rechtsstaat*, sebutan lainnya yang sering dipakai dalam Indonesia yaitu *the rule of law*, itupun merujuk pada konsep negara hukum. *Rule of law* di dalam teori negara hukum Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) mengatur secara spesifik realisasi PTSL, mulai prosedur, persyaratan, sampai peran pihak terkait.

Rule of Law adalah prinsip dasar yang mengatakan bahwa hukum harus dapat memandu perilaku orang-orang. Dengan kata lain, *Rule of Law* juga menyatakan dengan jelas ciri serta manfaat dari regulasi, di mana Undang-Undang dipandang sebagai salah satu macam regulasi. Maksud dari regulasi ini adalah untuk memandu perilaku manusia, termasuk penguasa dan rakyat. Konsep *Rule by Law* digunakan sebagai batasan bagi tindakan penguasa, agar mereka tidak menggunakan kekuasaannya secara semena-mena. Selain itu, konsep ini juga

membantu mengatur perilaku masyarakat agar tercipta ketertiban dan keamanan.¹³

Di Indonesia, konsep negara hukum tertuang pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Itu dimaksudkan bahwasanya dalam penataan pemerintahan, semua kebijakan dan tindakan wajib sesuai dengan hukum, serta menjunjung tinggi prinsip keadilan, partisipasi publik, dan pembelaan hak asasi. Secara keseluruhan, negara hukum bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan adil bagi seluruh warga negara, sehingga dapat menjamin stabilitas dan kesejahteraan dalam kehidupan bernegara. Membahas hukum tentu berkaitan dengan tujuan hukum itu sendiri. Secara umum, tujuan hukum dibagi menjadi tiga, yaitu kebermanfaatan, kepastian, dan keadilan.¹⁴

Berdasarkan pemahaman tersebut, dapat disimpulkan bahwa teori negara hukum adalah konsep bahwa pemerintahan harus dijalankan berdasarkan hukum, bukan kekuasaan semata. Alasan Peneliti menggunakan teori negara hukum karena dalam konsep negara hukum dijelaskan bahwa tujuan negara untuk menjamin keadilan, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, menciptakan ketertiban dan kesejahteraan

¹³ Made Hendra Wijaya, “KEBERADAAN KONSEP RULE BY LAW (NEGARA BERDASARKAN HUKUM) DIDALAM TEORI NEGARA HUKUM THE RULE OF LAW,” *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 2, no. 3 (26 November 2013), <https://doi.org/10.24843/JMHU.2013.v02.i03.p02> Hal 7-8.

¹⁴ Nizam Zakka Arrizal, “PERLINDUNGAN HUKUM SEBAGAI INSTRUMEN PENJAGA MURUAH BANGSA INDONESIA Legal Protection As an Instrument to Guard the Muruah of the Indonesian,” *Prosiding Seminar Nasional Unhamzah*, 2020, 66.

bagi masyarakat serta menjadi landasan dalam realisasi agenda-agenda pemerintah khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

2. Teori Kepastian Hukum

Manusia memanfaatkan tanah sebagai lokasi hunian serta sebagai sumber penghasilan bagi mereka yang mencari rejeki melalui aktivitas di sektor pertanahan dan perkebunan. Selain itu, tanah juga digunakan sebagai lokasi peristirahatan terakhir bagi seseorang setelah meninggal. Karena itu, manusia tidak bisa terlepas dari fungsi dan kegunaan tanah. Dengan mempertimbangkan signifikansi tanah untuk keberlangsungan hidup manusia, hal ini dapat memicu konflik pertanahan yang meningkat, seperti penguasaan tanah secara ilegal, pengolahan tanah tanpa izin, dan persengketaan penggunaan lahan. Oleh karena itu, penting untuk memiliki kepastian hukum.¹⁵

Untuk menciptakan kepastian hukum, diperlukan penerapan hukum yang tegas, karena hukum itu berlaku bagi semua orang tanpa membeda-bedakan.¹⁶ Hukum yang efektif adalah hukum yang dapat menyatukan tiga aspek tersebut untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Radbruch berpendapat bahwa keadilan yang dimaksud adalah keadilan dalam pengertian yang terbatas, yaitu adanya

¹⁵ Rahayu Subekti, Purwono Sungkowo Raharjo, dan Hadhika Afghani Imansyah, "SISTEM PENDAFTARAN TANAH YANG MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 8, no. 2 (1 Agustus 2022): 394–405, doi:10.23887/jkh.v8i2.51181.

¹⁶ Sulasyah Amini dan Suratman, "PENTINGNYA PENDAFTARAN TANAH: PERSPEKTIF TEORI KEPASTIAN HUKUM," *Jurnal Hukum dan Kenotariatan* 6, no. 3 (17 Februari 2023): 1347–61, <https://doi.org/10.33474/hukeno.v6i3.17712>, Hal 1335.

kesetaraan hak bagi setiap individu di hadapan pengadilan. Kemanfaatan atau tujuan hukum mencerminkan substansi hukum, karena substansi tersebut sejalan dengan sasaran yang ingin dicapai oleh hukum. Di sisi lain, kepastian hukum didefinisikan dalam fungsi kondisi sebagaimana hukum berperan untuk pedoman yang wajib diikuti oleh semua orang.¹⁷

Gustav Radbruch mengungkapkan bahwa dalam teorinya mengenai kepastian hukum yang ia ajukan terdapat 4 aspek fundamental yang saling berkaitan dengan pengertian kepastian hukum itu sendiri, yakni sebagaimana dijelaskan:

- a. Hukum yaitu entitas yang cenderung positif, yang merupakan bahwa hukum positif merujuk pada ketentuan perundang-undangan.
- b. Hukum didasari oleh faktual, yang merupakan hukum ditata menurut realitas yang berlaku.
- c. Fakta yang terdapat pada hukum perlu disusun dengan tegas supaya bisa mencegah kelalaian pada interpretasi serta agar praktis dalam penerapannya.
- d. Hukum yang bersifat positif seharusnya tidak mudah untuk diubah.

Hans Kelsen, dalam konsep hukum murninya (*Reine Rechtslehre*), menyatakan bahwa hukum seharusnya bersifat normatif dan terlepas dari unsur moral atau politik. Ia menekankan bahwa

¹⁷ Siti Halilah dan Mhd Fakhrurrahman Arif, "ASAS KEPASTIAN HUKUM MENURUT PARA AHLI," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, II, 4 (Desember 2021): 58.

kepastian hukum bergantung pada hierarki norma dalam sistem hukum, di mana norma yang lebih tinggi menjadi dasar bagi norma yang berada dibawahnya. Melalui sistem hierarki ini, hukum menjadi lebih terstruktur dan dapat diterapkan secara konsisten. Kepastian hukum berdasarkan Van Apeldoorn yaitu: (a) merupakan sesuatu yang bisa ditetapkan berdasarkan hukum, terutama pada situasi yang spesifik. Para penggal kesetaraan bercita-cita memastikan bagaimana hukum berlaku pada kondisi ataupun situasi spesifik diawal mereka terlibat dalam proses hukum. (b) juga berarti perlindungan hukum, yang berfungsi untuk menjaga pihak dalam perbuatan semena-mena yang mungkin saja dijalankan oleh hakim.¹⁸

Di Indonesia, dasar kepastian hukum dijamin pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang mengungkapkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Kepastian hukum juga diwujudkan dalam berbagai regulasi dan putusan pengadilan yang bertujuan untuk menjamin bahwa hukum bukan sekedar ada sebagai formalitas, namun diterapkan dengan adil dan konsisten. Pada praktiknya, kepastian hukum di Indonesia sering menjadi tantangan karena adanya perubahan regulasi, perbedaan tafsir hukum, serta dinamika politik yang dapat mempengaruhi penerapan hukum.

¹⁸ Indri Hadisiswati, "KEPASTIAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN HUKUM HAK ATAS TANAH," *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 2, no. 1 (1 Juli 2014): 118-46, doi:10.21274/ahkam.2014.2.1.118-146.

Kepastian hukum adalah prinsip utama dalam sistem hukum untuk menjamin bahwa aturan berlaku secara adil, tegas, serta bisa dimengerti bagi seluruh individu. Mengenai konteks pertanahan, kepastian hukum dibutuhkan untuk mencegah konflik seperti sengketa lahan dan penguasaan tanah tanpa hak. Agenda Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) hadir sebagai usaha pejabat dalam rangka mewujudkan jaminan hukum mengenai lahan melalui pendaftaran dan penerbitan sertifikat secara menyeluruh dan terstruktur.

3. Teori Keadilan

Frasa keadilan (*justitia*) bersumber melalui perkataan “adil” yang mana memiliki arti: tak condong kepada satu pihak, tidak berpihak, mendukung yang benar, wajar dan tanpa semena-mena. Dari berbagai penjelasan bisa dimengerti bahwasanya keadilan berkaitan pada pandangan serta perilaku pada interaksi antara individu, keadilan mengandung permintaan supaya seseorang menghargai orang lain selaras terhadap wewenang serta kewajiban, tanpa memandang bulu atau memilih kasih; sebaliknya, setiap individu diperlakukan setara berdasarkan dengan hak dan kewajiban mereka.¹⁹ Keadilan berkaitan dengan bagaimana hak dan kewajiban didistribusikan secara seimbang, tanpa adanya diskriminasi atau perlakuan yang tidak semestinya.

¹⁹ Riky Sembiring, “Keadilan Pancasila dalam Persepektif Teori Keadilan Aristoteles,” *Jurnal Aktual Justice* 3, no. 2 (15 Desember 2018): 139–55, doi:10.47329/aktualjustice.v3i2.539.

Gustav Radburch memberikan beberapa perspektif dalam keadilan melalui berbagai sudut pandang sebagai berikut:

- a. Keadilan dipahami sebagai karakter atau kualitas individu. Keadilan yang bersifat subjektif dianggap sebagai keadilan tingkat kedua. Keadilan Tingkat kedua ini mencerminkan sikap atau pandangan serta keyakinan yang bertujuan untuk mencapai keadilan yang objektif, yang merupakan keadilan utama.
- b. Dasar keadilan bersumber melalui hukum yang berlaku serta harapan hukum (*rechtsidee*).
- c. Esensi keadilan yakni kesetaraan. Pada konteks tersebut, Radbruch mengadopsi perspektif Aristoteles serta membedakan keadilan berperan sebagai keadilan distributif serta keadilan komutatif.²⁰

Berdasarkan John Stuart Mill, keadilan adalah frasa yang merujuk pada peraturan-peraturan yang menjaga hak-hak yang dipandang krusial untuk ketentraman warga, misal wewenang agar memenuhi kesepakatan, menerima tindakan yang sejajar, serta hal serupa lainnya.²¹ Terdapat dalam teori keadilan Aristoteles, konsep umum tentang keadilan menyoroti tanggung jawab untuk memastikan hak-hak serta perlakuan yang setara. Keadilan ditegakkan saat hak-hak

²⁰ Alisa Q, "Teori Keadilan Menurut Para Filsuf," diakses 3 Mei 2025, <https://www.gramedia.com/literasi/teori-keadilan/>.

²¹ Sunardi Purwanda dkk., "HALUAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DALAM DISKURSUS TEORI-TEORI KEADILAN," *Jurnal Dinamika Hukum*, 2024. 157.

pribadi dan kebebasan diperhatikan, serta setiap orang diperlakukan dengan cara yang tidak dibeda-bedakan.²²

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa keadilan merupakan prinsip moral dan hukum yang meminta penanganan yang sejajar untuk setiap subjek, tanpa keberpihakan ataupun diskriminasi. Teori Keadilan berkaitan erat dengan pemenuhan hak dan kewajiban secara proporsional dalam hubungan antar manusia. Hal ini relevan dengan konteks Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), prinsip keadilan menjadi amat relevan sebab kegiatan tersebut bermaksud agar menyediakan jaminan hak mengenai lahan secara adil juga merata kepada seluruh lapisan masyarakat. PTSL membantu mengurangi kesenjangan akses terhadap legalitas tanah, sehingga setiap warga negara, tanpa memandang status sosial, dapat memperoleh hak yang sama atas kepemilikan dan perlindungan hukum atas tanah mereka.

4. Teori *Good Governance*

Dewasa ini di negara kita, diharapkan pemerintah dapat mewujudkan pemerintahan yang baik, yakni pelaksanaan otoritas yang berhasil, optimal, terbuka, jelas, serta berkomitmen. Berhasil atau efektif berarti bahwa pelaksanaan selaras bersama sasaran yang telah ditentukan dalam perencanaan strategis. Sedangkan efisien menunjukkan

²² Yosef Keladu, "Kesamaan Proporsional dan Ketidaksamaan Perlakuan dalam Teori Keadilan Aristoteles: Proportional Equality and Inequality of Treatment in Aristotle's Theory of Justice," *DISKURSUS - JURNAL FILSAFAT DAN TEOLOGI STF DRIYARKARA* 19, no. 1 (4 April 2023): 54–78, doi:10.36383/diskursus.v19i1.347.

bahwa kegiatan dilaksanakan dengan hemat dan menghasilkan hasil yang maksimal. Transparan berarti semua keputusan yang diambil oleh pemerintah dilakukan secara terbuka, sehingga masyarakat dapat melakukan pengawasan langsung dan memberikan evaluasi atas pekerjaannya. Akuntabel berarti bahwa pemerintah harus bertanggungjawab atas ketentuan yang dibuat dan memberikan pertanggungjawaban atas pekerjaannya kepada semua Masyarakat.²³

Konsep *governance* menurut Stoker berkaitan dengan evolusi cara pemerintah, dimana garis antara sektor publik dan sektor privat mulai tidak jelas. Ketidakjelasan batas ini selaras dengan keperluan negara modern untuk lebih mengikutsertakan cara kerja politik serta mengakui signifikansi topik yang berkaitan dengan kepedulian serta sentimen masyarakat agar lebih terhubung dengan demikian menciptakan peluang untuk mobilitas baik dalam ranah sosial ataupun politik. Inilah yang menjadikan keikutsertaan lewat pembangunan jaringan diantara pemerintah dan warga beralih sebagai elemen yang sangat krusial untuk keberlangsungan suatu kebasahan aturan.²⁴

Mardiasmo menyatakan pemerintah yang baik merupakan suatu gagasan mengenai manajemen otoritas yang efektif dan focus pada pengembangan bidang umum. Sasaran utama dari konsep ini adalah

²³ Riska Chyntia Dewi dan Suparno Suparno, "MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE MELALUI PELAYANAN PUBLIK," *Jurnal Media Administrasi* 7, no. 1 (16 Juli 2022): 78–90, doi:10.56444/jma.v7i1.67.

²⁴ Prasojo dan Kurniawan, "Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus *Best Practices* dari Sejumlah Daerah di Indonesia." 4

meningkatkan pengembangan serta kesejahteraan masyarakat. Pencapaian tersebut bisa terjadi apabila pemerintah melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dengan benar.²⁵ Sedangkan Menurut Joseph Stiglitz, *Good Governance* sangat bergantung pada transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan kebijakan. Ia berpendapat bahwa kebijakan publik yang efektif hanya dapat diwujudkan jika pemerintah membuka akses informasi kepada masyarakat serta bertindak dengan penuh tanggung jawab terhadap dampak kebijakan yang dibuat.

Secara fundamental, pada struktur pemerintahan di Indonesia terdapat sejumlah prinsip *Good Governance* yang perlu dijunjung tinggi. Mengacu pada *United Nations Development Programme* (1997), ada sembilan prinsip yang wajib dipatuhi untuk pelaksanaan *Good Governance*, yakni:

a. Akuntabilitas (*Accountability*)

kewajiban pemimpin dan lembaga pemerintah untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan tindakan serta keputusan mereka kepada masyarakat. Ini menciptakan kepercayaan dan memastikan bahwa kepentingan publik diutamakan.

b. Partisipasi Masyarakat (*Society Participation*)

keterlibatan aktif warga dalam proses pengambilan keputusan dan kegiatan pemerintahan. Ini mencakup hak untuk menyampaikan

²⁵ Kompas Cyber Media, "Pengertian Good Governance Menurut Ahli," *KOMPAS.com*, 2 Februari 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/03/01000071/pengertian-good-governance-menurut-ahli>.

pendapat dan berkontribusi dalam kebijakan yang mempengaruhi kehidupan mereka, sehingga menciptakan rasa memiliki dan tanggung jawab.

c. *Transparansi (Transparency)*

prinsip yang menekankan pentingnya keterbukaan informasi dalam pemerintahan. Masyarakat harus mempunyai petunjuk yang jelas serta mudah dalam hal keterangan tentang kebijakan serta tindakan pemerintah, sehingga orang dapat memahami dan mengawasi proses tersebut.

d. *Efisiensi dan Efektivitas (Efficiency and Effectiveness)*

kemampuan pemerintah untuk memberikan layanan publik dengan cara yang hemat sumber daya dan tepat sasaran. Ini berarti bahwa setiap tindakan dan kebijakan harus dirancang untuk mencapai hasil yang optimal bagi masyarakat.

e. *Kesetaraan (Equality)*

prinsip yang menegaskan perilaku yang setara serta seimbang untuk seluruh manusia dengan tidak melihat riwayat, status kemanusiaan, ataupun karakteristik lainnya. Seluruh manusia wajib mempunyai peluang yang seiras agar mendapatkan layanan serta meningkatkan kualitas kehidupan mereka.

f. *Tegaknya Supremasi Hukum (Rule of Law)*

prinsip yang menegaskan bahwa semua individu dan lembaga, termasuk pemerintah, harus tunduk pada hukum. Ini menciptakan

keadilan dan melindungi hak-hak individu, serta memastikan bahwa kebijakan publik dibuat berdasarkan aturan yang adil dan tidak diskriminatif.

g. *Visi Strategis (Strategic Vision)*

pandangan jangka panjang yang membantu pemerintah dan masyarakat merencanakan masa depan. Ini mencakup pemahaman tentang tantangan dan peluang yang ada, serta bagaimana mengelola sumber daya untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan.

h. *Responsif (Responsiveness)*

kemampuan pemerintah untuk mendengarkan dan merespons kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Ini mencakup komitmen untuk memberikan layanan yang cepat dan tepat, serta menyesuaikan kebijakan berdasarkan umpan balik dari warga.

i. *Berorientasi pada Konsensus (Consensus Orientation)*

Berorientasi pada konsensus adalah pendekatan dalam pengambilan keputusan yang mengutamakan dialog dan kesepakatan di antara berbagai pihak. Ini penting untuk menciptakan kebijakan yang inklusif dan dapat diterima oleh semua pihak, sehingga mengurangi konflik dan meningkatkan stabilitas.²⁶

²⁶ info hukum, "Pengertian Good Governance, Ciri Dan Prinsipnya," *Info Hukum*, 21 November 2023, <https://fahum.umsu.ac.id/info/pengertian-good-governance-ciri-dan-prinsipnya/>.

Bisa ditegaskan bahwasanya *good governance* merupakan konsep pelaksanaan pemerintahan yang mengedepankan efektivitas, efisiensi, keterbukaan, akuntabilitas, dan tanggung jawab. Pemerintahan yang efektif berarti mampu menjalankan program sesuai tujuan, efisien dalam penggunaan sumber daya, transparan dalam proses pengambilan kebijakan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas. Prinsip *good governance* menjadi sangat penting sebab agenda Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) itu menuntut keterlibatan aktif warga, keterbukaan informasi, serta pertanggungjawaban dari pemerintah terhadap proses dan hasil pendaftaran tanah. Dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, PTSL dapat berjalan dengan setara, transparan, serta memberikan kepastian hukum untuk seluruh penduduk masyarakat.

5. Sertipikat

Sertipikat kepemilikan tanah merupakan dokumen legal yang disusun dan diterbitkan atas nama Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.²⁷ Menurut Sangsun Sertipikat adalah dokumen yang berfungsi sebagai bukti hak yang legal serta mempunyai ketahanan penegasan yang tinggi terkait mengenai informasi fisik serta yuridis yang tertera didalamnya, sepanjang informasi itu selaras dengan yang tertera dalam surat ukur dan buku

²⁷ Dadi Arja Kusuma, Rodliyah Rodliyah, dan Sahnun Sahnun, "SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI HAK YANG KUAT," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 5, no. 2 (31 Agustus 2017): 309, doi:10.29303/ius.v5i2.465.

tanah yang relevan. Sembiring juga berpendapat Keberadaan sertipikat berfungsi sebagai bukti autentik bagi pemegangnya. Dengan demikian, jika terdapat individu lainnya yang mengklaim bahwasanya lahan itu merupakan kepunyaannya, penguasa sertipikat mempunyai indikasi yang tangguh untuk menunjukkan bahwasanya secara yuridis, ia merupakan pemegang sah lahan itu.²⁸

Kepunyaan Sertipikat hak atas tanah memiliki peranan yang amat krusial untuk melindungi wewenang masyarakat Indonesia terkait lahan yang dimiliki. Selain itu, sertipikat ini juga berkontribusi pada pencapaian sasaran untuk pembuatan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yakni untuk menaruh landasan yang jelas dalam memberikan kepastian hukum.²⁹ Sertipikat hak mengenai tanah berfungsi untuk verifikasi wewenang yang merujuk hasil melalui tahapan pendataan lahan, yang menyerahkan jaminan yuridis serta penjagaan yuridis untuk pemegangnya.³⁰ Wewenang mengenai lahan merupakan wewenang yang ditujukan untuk pemegangnya dalam penggunaan ataupun pemanfaatan lahan yang dipunyai.³¹

Kegunaan terpenting sertipikat yakni sebagai bukti fisik yang kuat. Maka dari itu, subjek manapun bisa menegaskan hak atas

²⁸ Tito Inneka Widyawati, "PENGENDALIAN PENERBITAN SERTIFIKAT TANAH HAK MILIK PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA TANGERANG," t.t. Hal 276

²⁹ Rezeki Aldila Rajab, Bambang Eko Turisno, dan Anggita Doramia Lumbanraja, "SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH DALAM KEPASTIAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH," *NOTARIUS* 13, no. 2 (12 Agustus 2020): 642–54, doi:10.14710/nts.v13i2.31085.

³⁰ Nur Oloan, "PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH," *Jurnal Warta*, no. 50 (Oktober 2016).

³¹ Sigit Sapto Nugroho, Muhammad Tohari, dan Mudji Rahardjo, *HUKUM AGRARIA INDONESIA* (solo: PUSTAKA ILTIZAM, 2017), 13.

tanahnya jika nama yang tertera dalam sertipikat itu sebagai pemilik. Untuk itu unsur-unsur yang bisa terbukti pada sertipikat hak atas tanah meliputi;

- a. Jenis hak mengenai tanah (benarkah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha ataupun hak penguasaan tanah lain)
- b. Pemilik hak
- c. Informasi fisik mengenai target tanah
- d. Peristiwa hukum yang muncul terkait tanah tersebut.

Pada golongan rakyat umum, pentingnya sertipikat untuk validasi yang sah dalam kasus pertikaian sering kali tidak semuanya dimengerti. Semua itu disebabkan oleh banyaknya jenis dokumen tanah yang beredar, misal Surat Keterangan Tanah, Surat Pengolahan Tanah, serta berbagai dokumen keterangan lain yang diterbitkan ataupun dipahami dari pemerintah lokal. Meskipun demikian, ini tidak berarti bahwa dokumen lain selain sertipikat tidak bisa dipakai untuk alat validasi. Namun, sertipikat mempunyai ketahanan yuridis yang jauh tinggi dibandingkan dokumen lainnya, terutama jika informasi tentang data fisik serta data yuridis pada sertipikat tersebut selaras oleh surat ukur serta buku tanah yang relevan.³²

Di Indonesia, Badan Pertanahan Nasional (BPN) menerbitkan beberapa jenis sertipikat tanah yang memiliki fungsi dan karakteristik

³² Dr H Arifin Bur, "SERTIFIKAT SEBAGAI ALAT PEMBUKTIAN YANG KUAT DALAM HUBUNGANNYA DENGAN SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH," *UIR Law Review* 01 (Oktober 2017): 132.

berbeda sesuai dengan macam hak atas tanah yang diadakan. Berikut ini jenis-jenis sertifikat tanah yang umum diterbitkan BPN:

a. Sertipikat Hak Milik (SHM)

Merupakan bukti kepemilikan tanah yang amat tangguh di Indonesia, menyerahkan hak sepenuhnya dan permanen untuk pemegangnya untuk menggunakan, menguasai, serta melakukan peralihan hak atas tanah tersebut. Berbeda dengan sertifikat lain, SHM tidak memiliki batas waktu berlaku.

b. Sertipikat Hak Guna Bangunan (SHGB)

Memberikan wewenang guna membangun serta memiliki bangunan pada atas lahan yang tidak milik pribadi (biasanya tanah negara atau milik pihak lainnya) dalam kisaran masa tertentu (umumnya 20-30 tahun) dengan kemungkinan perpanjangan, tetapi tidak termasuk hak kepemilikan atas tanah itu sendiri.

c. Sertipikat Hak Pakai (SHP)

Memberikan wewenang terbatas untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah milik negara atau pihak lain untuk keperluan khusus dalam periode waktu tertentu, dengan peruntukan yang lebih spesifik dibandingkan jenis sertifikat lainnya.

d. Sertipikat Hak Guna Usaha (SHGU)

Khusus diberikan untuk kegiatan usaha di bidang pertanian, perkebunan, peternakan, atau kehutanan skala besar di atas lahan

negara, bersama kisaran masa terkait dan luasan yang telah ditetapkan atas nama pemerintah.

e. Sertipikat Hak Pengelolaan (SHPN)

Merupakan kewenangan yang diserahkan untuk otoritas pemerintah atau BUMN guna mengelola lahan tertentu selaras pada rencana pengembangan yang telah disetujui, bukan bentuk kepemilikan pribadi atas tanah tersebut.

f. Sertipikat Hak Masyarakat Adat (SHM Adat)

Bentuk pengakuan hukum negara terhadap hak ulayat atau kepemilikan tanah menurut hukum adat setempat, yang menggabungkan prinsip-prinsip hukum nasional dengan tradisi hukum masyarakat adat yang telah ada turun-temurun.³³

6. Konsep Best Practice

Best Practice, yang dengan cara langsung menunjukkan "praktik terbaik" mengacu ke pendekatan, cara, ataupun tahapan yang sudah tervalidasi dengan stabil menghasilkan dampak yang lebih baik dan maksimal. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan pendekatan yang paling efektif dalam mencapai tujuan tertentu, berdasarkan pengalamannya dan bukti yang ada.³⁴ Menurut pendapat Purnomo, *best practice* adalah metode atau sistem kerja yang terbukti efektif dalam meningkatkan kualitas, dan bisa dijadikan standar oleh institusi lain.

³³ cimbniaga, "Pentingnya Sertifikat Tanah dalam Kepemilikan Properti," diakses 6 Mei 2025, <https://www.cimbniaga.co.id/id/inspirasi/perencanaan/sertifikat-tanah>.

³⁴ admin, "Pengertian Best Practice: Panduan Menuju Kinerja Optimal," *BidangUsaha*, 18 Juli 2024, <https://bidangusaha.co.id/pengertian-best-practice/>.

Indayani juga berpendapat bahwa *best practice* adalah praktik terbaik yang menggambarkan pengalaman pencapaian seseorang dalam menuntaskan perkara dalam hal tanggungjawab pekerjaannya.³⁵

Hingga saat ini, penjelasan ilmiah mengenai definisi dan konsep yang berkaitan dengan *best practice* masih tergolong minim. Hal ini disebabkan oleh pandangan bahwa *best practice* sering kali dianggap sebagai status yang diserahkan kepada parameter-parameter tertentu, yang tak selalu bisa diterapkan secara umum di semua bidang. *Best practice* dapat dipahami sebagai ide maupun teknik yang telah terbukti tercapai serta menunjukkan efisiensi serta keefektifan yang besar. Praktek terbaik tersebut lazimnya diimplementasikan dari instansi, baik itu bisa konteks pemerintah maupun perusahaan, bergantung pada situasi dan kebutuhan yang ada. Selain itu, *best practice* pun berfungsi sebagai teladan yang bisa diadopsi serta diterapkan ditempat lainnya, memberikan panduan bagi pihak lain untuk mencapai hasil yang serupa.³⁶

Best practice sangat relevan dan terkait erat pada kegiatan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) karena proyek tersebut menuntut efektivitas, efisiensi, serta ketepatan pada

³⁵ Mimas Ardhiyanti dkk., "PELATIHAN PENULISAN BEST PRACTICE PENELITIAN TINDAKAN KELAS BAGI GURU SMPN DAN MTSN DI KECAMATAN PANGGUL, KABUPATEN TRENGGALEK," *PANCASONA* 2, no. 2 (31 Juli 2023): 429–38, doi:10.36456/pancasona.v2i2.7926.

³⁶ Dwian Hartomi Akta Padma Eldo dan Dyah Mutiarin, "Analisis Best Practice Inovasi Pelayanan Publik (Studi pada Inovasi Pelayanan 'Kumis MbahTejo' di Kecamatan Tegalrejo Kota Yogyakarta)," *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik* 1, no. 2 (11 Januari 2019): 156, doi:10.24198/jmpp.v1i2.16753.

pelaksanaannya di lapangan. PTSL merupakan program strategis nasional yang berorientasi sebagai pendorong percepatan pendataan lahan secara menyeluruh dan memberi jaminan yuridis atas hak atas tanah kepada masyarakat. Karena cakupannya luas dan melibatkan banyak pihak, mulai dari pemerintah pusat hingga perangkat desa dan masyarakat, maka dibutuhkan pendekatan yang telah terbukti mampu menghasilkan hasil terbaik dan di sinilah pentingnya *best practice*.

7. Konsep Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Untuk memahami konsep Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), penting guna terlebih dahulu mengenal dasar hukum yang mendasarinya, yaitu hukum pertanahan. Pendapat Boedi Harsono, istilah “agrarian” bersumber melalui frasa *Agrarius, Ager* (latin) ataupun *Agros* (Yunani), *Akker* (Belanda) semua merujuk pada tanah pertanian. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria diartikan sebagai masalah yang berkaitan dengan pertanian maupun tanah pertanian, serta mencakup aspek kepemilikan lahan. Dengan pemahaman ini, kita dapat lebih jelas melihat bagaimana PTSL berperan dalam pengaturan dan pengelolaan tanah pada negeri ini.³⁷

Hukum agraria mencakup kesemua nilai-nilai yuridis, bisa yang doktrin ataupun non-doktrin, yang mengelola keterkaitan hukum diantara subjek hukum pada aspek pertanahan. Secara esensial, hukum

³⁷ James Yoseph Palenewen, *HUKUM AGRARIA DAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA* (Widina Media Utama, 2022).

agraria yaitu kumpulan dari beragam sektor yuridis yang tiap-tiap mengorganisir kewenangan pengelolaan atas kekayaan alam, Hukum agraria memiliki dampak yang signifikan terhadap eksistensi penduduk, sebab di dalamnya terdapat peraturan mengenai pertanahan, yang merupakan tempat tinggal dan sumber kehidupan bagi masyarakat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berfungsi sebagai fondasi legal dan menjadi pertahanan yuridis bagi agraria nasional, memberikan kerangka kerja yang jelas untuk pengawasan serta pengendalian asal kekayaan alam dalam Indonesia.

Ketentuan agraria nasionalis menjadi regulasi yang dibuat dalam rangka menata lahan pada semua wilayah Indonesia. Menurut Deddy Mulyadi, regulasi publik yakni suatu aspek dasar kajian serta proses pengelolaan publik. Sebagai elemen penting dari administrasi publik, kebijakan publik memiliki kesamaan kegunaan misal guna otak pada tubuh individu.³⁸

Pada mekanisme yuridis pertanahan Indonesia, pendataan tanah berfungsi untuk instrumen dalam menyerahkan bukti yuridis serta pertahanan yuridis pada hak atas tanah masyarakat. Pendaftaran tanah diselenggarakan supaya bisa memastikan pemanfaatan lahan secara efisien dan sistematis, oleh karena itu atasan harus mengorganisir

³⁸ Kaifa Nuriya dan Slamet Muchsin, "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DALAM MENGATASI SENGKETA TANAH (Studi Kasus di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pasuruan)," *Jurnal Respon Publik*, no. 10 (2023).

masalah tanah demi kesejahteraan semua warga Indonesia, salah satu caranya dengan adanya aturan tentang pendaftaran tanah.

Pendapat Boedi Harsono, pendaftaran tanah yakni tahapan tata kelola yang memiliki tujuan utama guna menyerahkan bukti yuridis serta pembelaan yuridis pada kewenangan kepunyaan tanah. Boedi Harsono juga menyatakan bahwa pendaftaran tanah di daerah tidaklah mudah karena prosesnya yang rumit dan memerlukan kehati-hatian.³⁹ PTSL sebagai metode pendaftaran tanah sistematis berupaya untuk mengatasi berbagai permasalahan agraria, layaknya konflik lahan, tumpang tindih hak, dan ketidakpastian status penguasaan. Sertipikat hak mengenai tanah berperan supaya menyerahkan jaminan serta pertahanan yuridis untuk pemilik sertipikat ini.⁴⁰

Suhartoyo berpendapat bahwa program PTSL merupakan bentuk modernisasi sistem pertanahan di Indonesia yang memberikan manfaat besar bagi masyarakat, terutama dalam memberikan akses yang lebih mudah terhadap wewenang kekuasaan lahan, menaikkan nilai ekonomis tanah, dan mendukung investasi dan pembangunan di daerah. Acara pendaftaran tanah yang teratur dan menyeluruh dilakukan berdasarkan prinsip yang mudah,, cepat, efisien, aman, merata adil, terbuka serta dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini bertujuan untuk memperbaiki

³⁹ M. Nazir salim, *REFORMA AGRARIA: KELEMBAGAAN DAN PRAKTIK KEBIJAKAN* (yogyakarta: STPN Press, 2020), 27.

⁴⁰ Made Emy Andayani Citra dan I Made Sudirga, "EKSISTENSI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DALAM MENCEGAH TERBITNYA SERTIPIKAT GANDA DI KANTOR PERTANAHAN KOTA DENPASAR," *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)* 2, no. 1 (1 Maret 2020): 1–15, doi:10.36733/jhshs.v2i1.994.

kesejahteraan serta kemajuan masyarakat dan perekonomian negeri, dan juga menekankan serta menghindari pertikaian maupun masalah agraria.⁴¹

Sebagai bagian dari evolusi kebijakan pertanahan, PTSL juga memiliki perbedaan mendasar dalam proyek yang lalu, yakni Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona). Walaupun keduanya merupakan kegiatan sertifikasi lahan secara gratis, terdapat sejumlah perbedaan penting antara PTSL dan Prona, yakni:

- a. Prona sekedar mencakup pengukuran tanah yang telah terdaftar, namun PTSL menyertakan seluruh objek tanah pada satu daerah.
- b. PTSL mengoperasikan jaringan yang lebih komprehensif serta berfokus pada wilayah, sedangkan Prona tidak mempunyai metode yang terstruktur.
- c. Kini, Prona sudah disatukan bersama PTSL, oleh karena itu warga hanya perlu bergabung program PTSL supaya memperoleh sertipikat tanah.⁴²

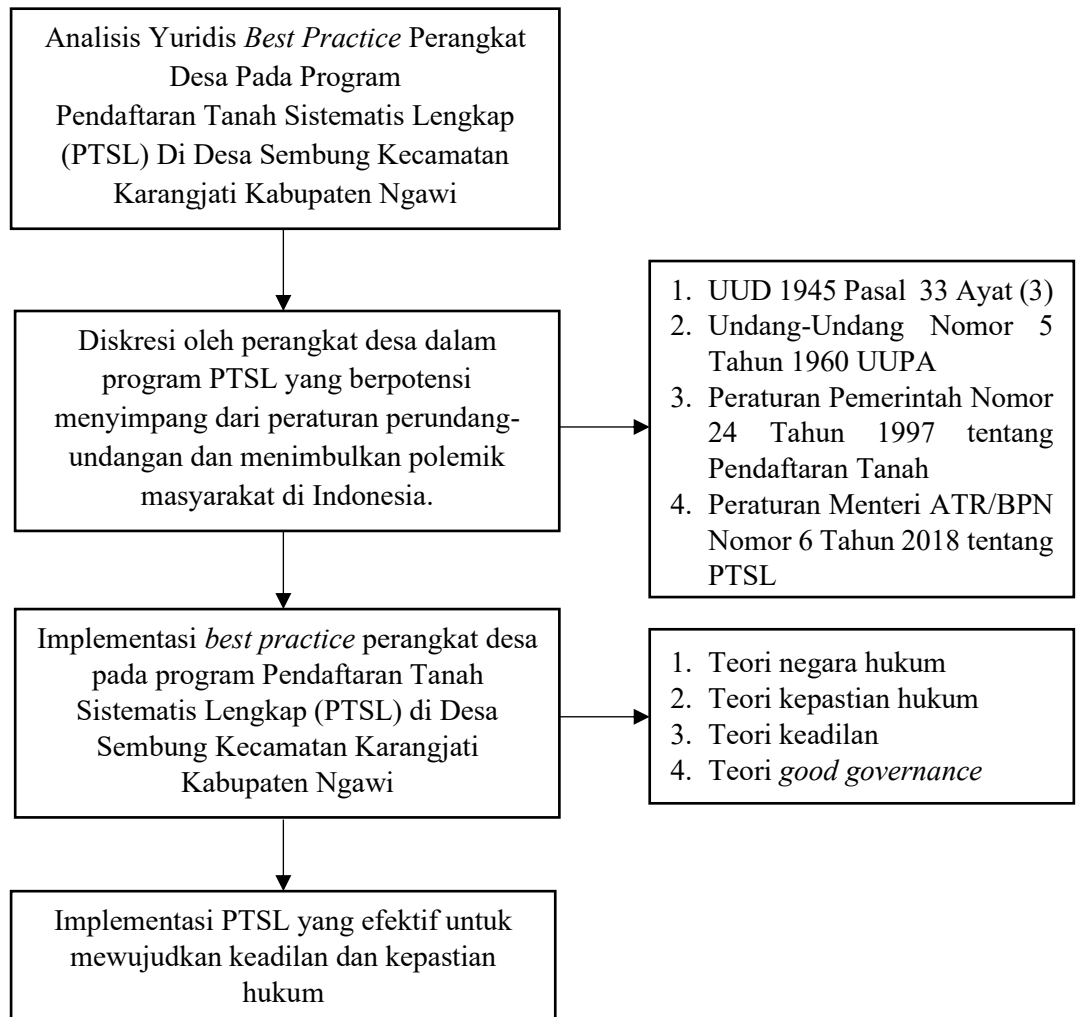
Dari pembahasan tersebut bisa dibilang bahwasanya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah proyek pemerintah yang bermaksud supaya dapat mewujudkan jaminan serta perlindungan

⁴¹ Muh Fitriadi, Djohar Arifin, dan Wa Ode Intan Kurniawati, "Keterlibatan Kepala Desa dalam Menyelesaian Sengketa Proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tunduno Konsel," *Jurnal Pengabdian Pada Masyarakat MEMBANGUN NEGERI* 8, no. 1 (Juni 2024): 25, doi:<https://doi.org/10.35326/pkm.v8i1.5422>.

⁴² Maksum Rangkuti, "Cara Daftar PTSL Gratis 2025: Syarat Lengkap dan Panduan Lengkap," *Blog Info dan Berita*, 8 Februari 2025, <https://fahum.umsu.ac.id/blog/cara-daftar-ptsl-gratis-2025-syarat-lengkap-dan-panduan-lengkap/>.

yuridis atas kewenangan kepemilikan lahan warga lewat kegiatan pendaftaran secara menyeluruh dan sistematis. PTSL dirancang untuk menyelesaikan berbagai permasalahan pertanahan seperti sengketa, tumpang tindih kepemilikan, dan ketidakjelasan status tanah. Dengan asas mudah, kilat, terjamin, setara serta transparan, PTSL berperan penting dalam mengembangkan kemakmuran warga, nilai ekonomi tanah, serta mendorong pembangunan serta investasi nasional.

B. Kerangka Pemikiran



Penelitian yang berjudul “*Analisis Yuridis Best Practice Perangkat Desa pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Sembung, Kecamatan Karangjati, Kabupaten Ngawi*” disusun sesuai kebutuhan untuk memahami secara mendalam peran dan praktik hukum perangkat desa dalam pelaksanaan program strategis nasional, yaitu PTSL. Bagan kerangka pemikiran ini menyusun alur logis dari proses berpikir ilmiah yang menjadi dasar dalam menjawab permasalahan penelitian, dimulai dari pengamatan terhadap fenomena hukum yang terjadi di

masyarakat hingga sampai pada tujuan akhir penelitian berupa perumusan solusi dan kontribusi terhadap kepastian hukum.

Kerangka pemikiran dimulai dari identifikasi fenomena atau gejala sosial dan hukum yang ada di Indonesia, yakni masih ditemukannya diskresi oleh perangkat desa dalam pelaksanaan program PTSL. Diskresi ini mengacu pada kebijakan atau tindakan tertentu yang diambil oleh aparat desa dalam menjalankan program tersebut, khususnya dalam proses administrasi pertanahan. Dalam praktiknya, diskresi yang dilakukan sering kali tidak sejalan dengan prinsip legalitas dan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga berpotensi menimbulkan penyimpangan, baik dalam bentuk prosedur yang tidak standar, kurangnya transparansi, hingga pungutan yang tidak memiliki dasar hukum. Situasi semacam ini pada akhirnya memunculkan polemik dan keresahan masyarakat di Indonesia, serta memunculkan pertanyaan mengenai sejauh mana diskresi perangkat desa masih dalam koridor hukum dan apakah praktik tersebut bisa dikategorikan sebagai *best practice* atau sebaliknya, menjadi potensi maladministrasi.

Dari fenomena tersebut, dirumuskan isu hukum utama yang menjadi landasan analisis dalam penelitian ini. Isu hukum yang dimaksud berkaitan dengan keabsahan tindakan diskresi perangkat desa dalam program PTSL selaras bersama peraturan perundang-undangan yang positif. Beberapa landasan hukum yang dipaia untuk pijakan normatif dalam menganalisis isu ini adalah: Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang mengatur

tentang penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi fondasi hukum agraria di Indonesia; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menjadi acuan administratif pendaftaran tanah; serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL yang secara khusus mengatur tata cara dan pelaksanaan program tersebut. Keempat aturan hukum ini menjadi dasar normatif (*dass sollen*) yang menunjukkan bagaimana seharusnya pelaksanaan program PTSL dilakukan, termasuk batasan diskresi yang boleh digunakan oleh perangkat desa.

Penelitian ini kemudian mengkaji realitas praktik atau kenyataan yang terjadi (*dass sein*) di lapangan, yakni bagaimana implementasi *best practice* oleh perangkat desa pada penyelenggaraan PTSL di Desa Sembung Kecamatan Karangjati Kabupaten Ngawi. Fokusnya adalah pada apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh perangkat desa tersebut mencerminkan praktik yang baik (efektif, efisien, akuntabel, dan sah secara hukum), atau justru sebaliknya, menunjukkan adanya penyimpangan yang perlu dikoreksi. Dalam mengukur dan menganalisis *best practice* ini, penelitian tidak hanya menilai dari aspek normatif, tetapi juga meninjau secara teoritis melalui beberapa pendekatan ilmiah.

Untuk mendukung analisis tersebut, digunakan empat teori utama sebagai kerangka teoritis. Pertama, teori negara hukum yang menekankan bahwa segala tindakan pemerintah, termasuk perangkat desa, harus

berdasarkan dengan keyuridisan dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip legalitas. Kedua, teori kepastian hukum yang mengharapkan bahwasanya hukum harus bisa memberikan jaminan yang jelas terhadap hak dan kewajiban warga negara, termasuk dalam hal kepemilikan tanah. Ketiga, teori keadilan yang menyoroti pentingnya perlakuan yang setara bagi semua warga negara dalam mengakses dan mendapatkan hak atas tanah, tanpa diskriminasi atau kesewenang-wenangan. Keempat, teori *good governance* yang menjadi acuan dalam menilai apakah praktik pemerintahan telah berjalan dengan transparan, akuntabel, responsif, partisipatif, dan berorientasi pada pelayanan publik. Keempat teori tersebut digunakan secara komplementer untuk menjawab bagaimana seharusnya pelaksanaan PTSL dilakukan oleh perangkat desa, dan apakah tindakan mereka dapat dikategorikan sebagai *best practice*.

Pada akhirnya, tujuan dari alur pemikiran ini adalah untuk mencapai hasil penelitian yang memberikan gambaran utuh dan komprehensif mengenai bagaimana implementasi program PTSL yang efektif, adil, dan sesuai hukum dapat diwujudkan di tingkat desa. Dengan mengidentifikasi dan menganalisis praktik-praktik baik dari perangkat desa, penelitian ini diperkirakan bisa menyumbangkan kontribusi dalam menyempurnakan regulasi, meningkatkan kapasitas hukum aparat desa, dan menjamin keadilan serta kepastian hukum bagi masyarakat dalam memperoleh hak atas tanah.