

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu sumber daya alam yang sangat penting dalam menjamin kesejahteraan dalam negara hukum Indonesia di era globalisasi sekarang ini adalah tanah. Seperti diketahui, tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia karena tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia. Tanah merupakan tempat pemukiman, tempat melakukan kegiatan manusia, bahkan sesudah matipun masih memerlukan tanah.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹

Keberadaan tanah menjadi sumber daya alam yang penting bagi negara Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa “semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia”. Selanjutnya dalam Pasal 6

¹Ahmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, h.1.

UUPA menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal tersebut selanjutnya dinyatakan sebagai salah satu asas hukum tanah yang diistilahkan asas fungsi sosial hak atas tanah. Keberadaan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum tanah menjadi landasan fundamental bagi terwujudnya tanah yang bermanfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Terkait dengan keberadaan asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum sebagai salah satu asas hukum agraria, memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan tujuan negara. Terkandung makna dalam asas fungsi sosial hak atas tanah, adanya pemenuhan hak atas tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan dalam konstitusi UUD 1945.

Pembangunan oleh pemerintah, khususnya pembangunan jalan tol mutlak memerlukan tanah. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah yang telah diamanatkan dalam Pasal 6 UUPA. Berdasarkan filosofi fungsi sosial hak atas tanah tersebut, ditetapkan dasar pembentukan Undang-Undang Pengadaan Tanah, yakni menjamin tersedianya tanah untuk penyelenggaraan pembangunan dengan mendasarkan pada penghormatan hak rakyat atas tanah.²

Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritik didasarkan pada azas atau prinsip tertentu dan terbagi menjadi dua

²Erman Rajaguguk, 2012, *Serba-Serbi Hukum Agraria: Tanah Untuk Kepentingan Umum, Larangan Alih Fungsi Tanah Pertanian, Landreform Tanah Perkarangan*, Cet. 1, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, h. 34.

subsistem, yaitu: pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum dan pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial).³ Adanya berbagai aktivitas pengadaan tanah tersebut, maka akan terjadi pengalihfungsian lahan pertanian.

Kabupaten Sragen merupakan salah satu lumbung padi terbesar kedua di Jawa Tengah setelah Grobogan. Namun sekarang ini, produksi pertanian di Sragen, khususnya padi, belakangan ini menurun lantaran berkurangnya lahan pertanian akibat alih fungsi lahan. Baik untuk infrastruktur jalan, hunian, atau industri. Khusus untuk infrastruktur jalan, lahan pertanian seluas 220 hektar di Kabupaten Sragen, Jawa Tengah hilang akibat proyek jalan Tol Solo-Kertosono (Soker), khususnya untuk ruas jalan tol Solo - Mantingan.⁴

Meningkatnya kebutuhan akan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan baik yang dilakukan pemerintah maupun oleh swasta membawa konsekuensi pada pemerintah untuk menyediakan lahan bagi kegiatan tersebut, sementara lahan yang tersedia bersifat terbatas. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk melakukan pengambil alihan tanah rakyat. Alih fungsi tanah pertanian ke *non* pertanian terjadi secara meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanah. Alih fungsi tanah yang semula untuk pertanian menjadi tanah non pertanian adalah faktor utama dari semakin

³Imam Koeswahyono, 2008, "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 Agustus 2008, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, h. 4.

⁴ <http://www.galamedianews.com/nasional/180794/jalan-tol-soker-hilangkan-220-ha-lahan-pertanian-di-sragen.html>, diakses: Kamis, 19 April 2018.

sedikitnya tanah pertanian.⁵

Seperti halnya alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Sragen, salah satu faktor yang menjadi penyebabnya adalah adanya proyek nasional yang melintas di area persawahan produktif. Proyek nasional tersebut adalah pengerjaan jalan Tol Solo – Mantingan yang melintas di 3 Kabupaten dan 1 Kota, yakni Kabupaten Boyolali, Karanganyar, Sragen dan Kota Solo. Khusus Sragen, pengerjaan jalan tol yang meneruskan antara Semarang Jawa Tengah dengan Kertosono, Jawa Timur. Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah tersebut adalah untuk melaksanakan pembangunan yang ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Adanya kegiatan perolehan tanah tersebut, maka telah terjadi pelepasan hak atas tanah pertanian tersebut dari pemegang hak atas tanah pertanian kepada pihak instansi pemerintah.⁶

Dengan demikian terkait dengan keberadaan dan fungsi tanah tersebut, maka terdapat hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Hubungan tersebut mencakup perbuatan peralihan maupun pelepasan hak atas tanah guna memberikan kepastian hukum atas perbuatan dimaksud, maka perlu melibatkan peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). PPAT adalah setiap orang yang menjalankan tugas jabatannya dan yang menjalankan fungsi sebagai pejabat umum. Sebagai pejabat umum kewenangan PPAT adalah diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah

⁵Widjanarko, dkk, 2006, *Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah)*, Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, Jakarta, h. 60.

⁶<https://www.cendananews.com/2016/03/200-hektare-lahan-produktif-di-sragen-rusak-akibat-proyek-nasional.html>, diakses: Kamis, 19 April 2018.

Susun.⁷ Oleh karena itu berdasarkan pengertian tersebut, maka PPAT dapat membantu masyarakat untuk pengurusan alih fungsi lahan pertanian ke *non* pertanian yang dalam hal ini adalah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Sragen.

Pembangunan infrastruktur seperti jalan Tol Solo-Mantingan sangat penting perannya dalam menunjang perekonomian daerah. Ketersediaan infrastruktur mampu memberikan dampak berganda (*multiplier effect*) bagi perekonomian nasional. Kegiatan pengadaan tanah merupakan sebuah kegiatan yang penting ketika negara sangat membutuhkan tanah untuk pembangunan fasilitas umum. Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk kegiatan pembangunan.⁸

Terkait dengan fungsi sosial tanah, maka dalam kegiatan pelaksanaan pembangunan infrastruktur membutuhkan luas tanah yang sangat besar tetapi kebutuhan tersebut tidak mudah untuk dipenuhi. Oleh karena itu, perlu adanya peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan yaitu untuk dapat bekerjasama dengan pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 18 UUPA yang menyebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat

⁷Parlindungan Sianipar, 1995, *Pedoman Pelaksanaan dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Mandar Maju, Bandung, h. 97.

⁸Maria S. W. Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, h. 280.

dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang.

Pembangunan jalan Tol Solo-Mantingan ditujukan untuk kepentingan umum yang kemudian dapat memberikan akses jalan yang cepat dan efektif dalam konsep fungsi sosial atas tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Secara fundamental asas fungsi sosial hak atas tanah bertujuan menjamin kemanfaatan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai negara hukum yang berkonsep negara kesejahteraan berdasarkan Pancasila, maka pemanfaatan tanah harus menjamin rasa keadilan bagi seluruh rakyat. Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi strategi bagi terwujudnya negara hukum yang menjamin pemanfaatan tanah yang berkeadilan. Namun, di balik tujuan positif tersebut terdapat aspek yang juga perlu mendapat perhatian khusus, yaitu terkait dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk membahas dan mengadakan penelitian tentang Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dan Peran PPAT Dalam Kaitannya Dengan Peralihan Fungsi Lahan Pertanian.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran PPAT dalam alih fungsi lahan pertanian terkait fungsi sosial atas tanah di Kabupaten Sragen?

2. Apa hambatan-hambatan dan solusi peran PPAT dalam alih fungsi lahan pertanian terkait fungsi sosial atas tanah di Kabupaten Sragen?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis peran PPAT dalam alih fungsi lahan pertanian terkait fungsi sosial atas tanah di Kabupaten Sragen.
2. Untuk menganalisis hambatan-hambatan dan solusi peran PPAT dalam alih fungsi lahan pertanian terkait fungsi sosial atas tanah di Kabupaten Sragen.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan bidang kenotariatan pada khususnya.
- b. Memperkaya referensi dan literatur dalam kepustakaan yang dapat digunakan sebagai bahan acuan bagi penelitian yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk mengembangkan gagasan, membentuk pola pikir ilmiah serta menerapkan ilmu yang telah diperoleh.
- b. Memberikan gambaran secara lebih nyata mengenai asas fungsi sosial hak atas tanah dan peran PPAT dalam kaitannya dengan peralihan fungsi lahan pertanian.

E. Kerangka Konseptual

1. Peran PPAT

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disebut Pejabat Pembuat Akta Tanah yang biasa disingkat PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan membuat akta-akta otentik perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ini juga memuat PPAT sementara dan PPAT khusus.

PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dan membuat akta di daerah yang belum cukup PPAT dalam hal ini yang ditunjuk adalah camat. Adapun PPAT khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu, khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu.⁹

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah seorang pejabat umum, dan memiliki wewenang untuk membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan. Dengan demikian, dapat dilihat betapa pentingnya fungsi dan peranan PPAT dalam melayani kebutuhan masyarakat dalam hal pertanahan baik pemindahan hak atas tanah, pemberian hak baru atau hak lainnya yang berhubungan dengan hak atas tanah.

⁹Boedi Harsono, 2000, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, h. 682.

2. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Tanah adalah sumber daya alam yang merupakan kebutuhan primer manusia. Hampir tidak ada kegiatan manusia yang tidak berkaitan dengan tanah, termasuk juga dalam melakukan pembangunan. Kegiatan pembangunan membutuhkan luas tanah yang sangat besar terhadap berbagai jenis status tanah, khususnya proyek pembangunan jalan tol yang harus melewati sebagian atau seluruh batas tanah milik rakyat. Terutama ketika pembangunan tersebut harus dilakukan, sementara itu ketersediaan negara (tanah yang dikuasai langsung oleh negara) sangat terbatas. Oleh karena itu demi terlaksananya pembangunan, terpaksa tanah yang sudah dipunyai atau dikuasai oleh rakyat, digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan fisik.¹⁰

Pada masa sekarang ini sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara. Kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan tanah, tetapi disisi lain tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut semakin terbatas, karena tanah yang ada sebagian telah dikuasai/dimiliki oleh masyarakat dengan suatu hak. Agar momentum pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah, maka upaya hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dalam memenuhi pembangunan antara

¹⁰Suparjo Sujadi, ed., 2011, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multidisipliner)*, Badan Penerbit FHUI, Depok, h. 159.

lain dilakukan melalui pendekatan pembebasan hak maupun pencabutan hak.¹¹

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara. Tiga cara tersebut antara lain meliputi pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah), pencabutan hak atas tanah dan perolehan tanah secara langsung (jual beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati secara suka rela).¹²

Pembangunan oleh pemerintah, khususnya pembangunan jalan tol mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan itu, dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara (tanah negara) atau tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum (tanah hak). Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu pemerintah dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan. Namun demikian, tanah negara saat ini jarang ditemukan, oleh karena itu tanah yang diperlukan untuk pembangunan umumnya adalah tanah hak yang dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.¹³

Tanah-tanah yang diperlukan dalam pembangunan jalan tol di Kabupaten Sragen sebagian besar merupakan sawah atau tanah pertanian

¹¹Chaisi Nasucha, 1994, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Sumber Perpajakan Atas Tanah*, Kesaint Blanc, Jakarta, h. 74.

¹²Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, h. 14.

¹³*Ibid*, h. 18.

yang merupakan mata pencaharian dari pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah tersebut. Berdasarkan Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian, diberikan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “tanah pertanian” ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.¹⁴

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian. Dengan demikian, pengertian tanah pertanian tersebut dapat dijadikan sebagai tolok ukur suatu tanah yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian atau tanah non pertanian yang masing-masing kategori tanah tersebut memiliki peruntukan yang berbeda-beda. Sementara itu, dalam proyek pembangunan jalan tol di Kabupaten Sragen tanah pertanian yang banyak

¹⁴Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 372.

terdampak adalah tanah persawahan sehingga telah terjadi alih fungsi lahan pertanian untuk pembangunan jalan tol tersebut.

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian terjadi secara meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanah. Alih fungsi tanah yang semula untuk pertanian menjadi tanah *non* pertanian adalah faktor utama dari semakin sedikitnya tanah pertanian.¹⁵

Alih fungsi lahan atau lazim disebut dengan konversi lahan merupakan perubahan penggunaan atau fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan dalam artian perubahan/penyesuaian peruntukan penggunaan, disebabkan oleh faktor-faktor secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin banyak jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.¹⁶

3. Fungsi Sosial Atas Tanah

Mengingat banyak tanah pertanian, khususnya tanah persawahan yang merupakan mata pencaharian dari pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah yang terdampak proyek pembangunan jalan tol, maka perlu adanya pendekatan yang dapat diterima dan dimengerti masyarakat. Oleh

¹⁵Widjanarko,dkk, *Loc.Cit.*, h. 60.

¹⁶Utomo, dkk, 2009, *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*, Universitas Lampung, Lampung, h. 13.

karena itu, perlu ditanamkan pengertian kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah bahwa tanah mempunyai fungsi sosial seperti yang ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Mengacu pada Pasal 6 UUPA bahwa yang dimaksud dengan fungsi sosial adalah semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan mempergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.¹⁷

Disamping itu perlu adanya peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, yaitu untuk dapat bekerjasama dengan pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 18 UUPA yang menyebutkan bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang”.

¹⁷Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 296.

F. Kerangka Teori

1. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil yang artinya menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah tidak memihak atau tidak berat sebelah. Dengan demikian, keadilan dapat diartikan sebagai suatu perbuatan yang bersifat adil atau perbuatan yang tidak memihak. Keadilan adalah salah satu dari tujuan hukum selain kemanfaatan dan kepastian hukum. Perwujudan keadilan dapat dilihat dalam ruang lingkup kehidupan sehari-hari dalam bermasyarakat dan bernegara.

Terdapat berbagai macam teori mengenai keadilan. Teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Teori keadilan Aritoteles, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi ke dalam dua macam keadilan, keadilan “*distributief*” dan keadilan “*commutatief*”. Keadilan *distributief* ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan *commutatief* memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.¹⁸

Teori keadilan merupakan salah satu tujuan hukum seperti apa yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dalam teori gabungan etis dan *utility* yang konsep hukumnya adalah hukum bertujuan untuk keadilan,

¹⁸L.J. Van Apeldoorn, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, h. 11-12

kegunaan dan kepastian.¹⁹ Sementara itu, teori keadilan menurut Hans Kelsen, yang berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan di dalamnya.²⁰

Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.²¹

Teori keadilan John Rawls, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang

¹⁹H. Chaerudin, 1999, *Filsafat Suatu Ikhtisar*, FH UNSUR, Cianjur, h. 19

²⁰Hans Kelsen, 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, h. 7.

²¹*Ibid.*

telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.²²

Menurut John Rawls, keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam kesatuan, antara tujuan-tujuan pribadi dan bersama. Teori Rawls sering disebut *justice as fairness* (keadilan sebagai kelayakan). Ada 2 (dua) makna dalam konteks tersebut, pertama prinsip kesamaan yaitu pembagian secara merata dan proporsional. Kedua, prinsip ketidaksetaraan dengan 2 (dua) syarat seperti adanya ketidaksetaraan jaminan secara maksimal minimal dan adanya ketidaksetaraan pada jabatan-jabatan termasuk di dalamnya suku agama ras dan lainnya.²³

Satjipto Rahardjo menuliskan bahwa “sekali pun hukum itu langsung dihadapkan kepada pertanyaan-pertanyaan praktis, yaitu tentang bagaimana sumber-sumber daya itu hendak dibagi-bagikan dalam masyarakat, tetapi tidak bisa terlepas dan pemikiran yang lebih abstrak yang menjadi landasannya, yaitu pertanyaan tentang “yang mana adil” dan apa keadilan itu?” Tatanan sosial dan sistem sosial serta hukum tidak bisa langsung menggarap tersebut tanpa diputuskan lebih dahulu tentang konsep keadilan oleh masyarakat yang bersangkutan.²⁴

Sementara itu, Gustav Radbruch mengungkapkan bahwa terdapat keadilan di luar undang-undang (*ubergezets liches recht*) dan ketidak-

²²Pan Mohamad Faiz, 2009, “Teori Keadilan John Rawls”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, h. 139-140.

²³Titik Triwulan, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, h. 228.

²⁴Achmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 61.

adilan undang-undang (*gezets liches unrecht*), sehingga hakim tidak harus terpaku pada undang-undang karena hakim tidak boleh menjadi terompet dari undang-undang (*la judge est la bouche qui pronounce les paroles de la loi*). Dengan demikian, antara kepastian hukum – kemanfaatan – keadilan dalam praktiknya sering mengalami benturan. Oleh karena itu, ada ajaran prioritas baku yang mengutamakan keadilan (*gerechtigheit*), baru kemanfaatan (*zwechtmassigkeit*) dan terakhir kepastian hukum (*rechtsicherheit*) serta ajaran kasuistis yang menyesuaikan antara tujuan hukum tersebut dengan kasus yang terjadi.²⁵

2. Teori Kepastian Hukum

Aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat dan menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum. Jadi, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir), logis, dan mempunyai daya prediktabilitas.²⁶

Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam

²⁵*Ibid.*, h. 67

²⁶Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 202.

koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.²⁷ Kaidah-kaidah dan aturan-aturan hukum dibuat untuk menjamin kepastian hukum dan penegakan hukum secara adil dan manusiawi. Pemahaman terhadap aturan-aturan dan kaidah-kaidah hukum yang berlaku membuat masyarakat sungguh-sungguh menyadari bahwa kehidupan bersama akan tertib apabila terwujud kepastian dalam hubungan antara sesama manusia.²⁸

Kepastian ini berarti adanya jaminan dari negara bahwa hukum benar-benar ditegakkan sesuai aturan yang berlaku. Kepastian hukum merupakan perlindungan yang sah menurut hukum sehingga setiap warga negara terlindungi dari tindakan sewenang-wenang. Dalam kondisi semacam ini, berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu sesuai dengan aturan yang berlaku. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena kepastian hukum akan menjamin ketertiban dalam masyarakat. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat.²⁹

Menurut konteks teori kepastian hukum, ada beberapa tokoh yang menjelaskan pentingnya kepastian hukum berkaitan dengan nilai-nilai dasar hukum dalam masyarakat. Salah satu tokohnya adalah Gustav Radbruch yang mengungkapkan bahwa nilai-nilai dasar hukum meliputi

²⁷Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 25.

²⁸Sudarsono, 1995, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 49-50.

²⁹Sudikno Mertokusumo, 1997, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, h. 58.

tiga hal utama, yaitu: keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Ketiga nilai dasar hukum ini harus terpenuhi sehingga hukum dapat berfungsi bagi masyarakat.³⁰

Setiap ketentuan hukum berfungsi untuk mencapai tata tertib hubungan manusia dalam kehidupan sosial. Hukum bertujuan menjaga keutuhan hidup agar terwujud suatu keseimbangan psikis dan fisik dalam kehidupan terutama kehidupan kelompok sosial. Artinya, hukum juga bertujuan untuk menjaga agar selalu terwujud keadilan dalam kehidupan sosial dan hidup bermasyarakat. Tujuan hukum adalah mengabdikan kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kesejahteraan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya melalui pelaksanaan hukum tanpa tebang pilih dan prinsip keadilan bagi semuanya.

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah guna menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan secara metodologis dan sistematis. Metodologi berasal dari kata dasar metode dan logi. Metode artinya cara melakukan sesuatu dengan teratur (sistematis), sedangkan logi artinya ilmu yang berdasarkan logika berpikir. “Metodologi artinya ilmu tentang cara melakukan sesuatu dengan teratur (sistematis) sedangkan metodologi penelitian artinya ilmu tentang cara melakukan penelitian dengan teratur (sistematis)”.³¹

³⁰ *Ibid.*, h. 60.

³¹ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 57.

Sementara itu menurut Sugiyono, ”metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu”.³² Berdasarkan pengertian tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan. Jadi, suatu metode dipilih dengan pertimbangan keserasian obyek, tujuan, sasaran, dan variabel masalah yang hendak diteliti. Dengan demikian, metode penelitian merupakan suatu pengetahuan untuk menggali kebenaran suatu metodologis dengan sistematis dan sesuai dengan pedoman penelitian yang berlaku untuk sebuah karya tulis. Adapun metode penelitian dalam penelitian ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, karena pendekatan yang digunakan adalah perpaduan antara yuridis normatif dan yuridis sosiologis.³³ Peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum antara lain pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³⁴

³²Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, h. 1.

³³Muslan Abdurrahman, 2009, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, UMM Press, Malang, h. 94.

³⁴Peter Mahmud Marzuki, 2015, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenadamedia Group, Jakarta, h. 133.

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus merujuk pada adanya alih fungsi lahan pertanian untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Sragen. Penelitian ini akan mengkaji tentang peran PPAT dalam alih fungsi lahan pertanian terkait fungsi sosial atas tanah di Kabupaten Sragen. Dengan demikian untuk dapat memahami konsep tersebut, maka peneliti dapat mengidentifikasikannya dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang mengarah pada pendeskripsian secara rinci dan mendalam mengenai potret dan kondisi tentang apa yang sebenarnya terjadi menurut apa adanya di lapangan.³⁵ Dengan demikian, penelitian ini berusaha untuk memberi gambaran secara jelas tentang peran PPAT dalam alih fungsi lahan pertanian terkait fungsi sosial atas tanah di Kabupaten Sragen. Sifat analitis penelitian ini dimaksudkan selain memberi gambaran, juga berusaha menganalisis gambaran yang diperoleh mengenai konsep-konsep yang relevan dalam penelitian ini sehingga dapat mengambil kesimpulan yang logis, sistematis dan mudah dipahami berkaitan dengan masalah yang dibahas.

³⁵H.B. Sutopo, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif, Dasar Teori dan Terapannya dalam Penelitian*, UNS Press, Surakarta, h.111.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di Kabupaten Sragen. Alasan pemilihan lokasi ini karena di Kabupaten Sragen terdapat pembangunan jalan tol yang merupakan proyek nasional, sehingga banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian untuk pembangunan jalan tersebut. Peralihan fungsi lahan pertanian ini karena untuk kepentingan umum, sehingga alih fungsi lahan pertanian tersebut harus dilakukan terkait dengan fungsi sosial atas tanah.

4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh.³⁶ Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer merupakan keterangan yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama. Data yang berupa keterangan-keterangan yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara.³⁷

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data yang memberi keterangan yang bersifat mendukung data primer. Termasuk dalam sumber data ini adalah buku-buku serta dokumen lain. Juga berbagai literatur lain berupa peraturan-peraturan yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

³⁶Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 129.

³⁷Lexy J. Moleong, 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, h. 186.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang bersumber dari buku-buku literatur, jurnal maupun artikel ilmiah yang ada kaitannya dengan asas fungsi sosial hak atas tanah dan peran PPAT dalam kaitannya dengan peralihan fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sragen.
- 3) Bahan hukum tertier merupakan bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier biasanya diperoleh dari kamus maupun ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara dalam penelitian kualitatif yang berupa dokumen. Dokumen atau data sekunder merupakan bahan tertulis yang berhubungan dengan sesuatu peristiwa atau aktivitas tertentu.³⁸ Dalam penulisan hukum ini, studi kepustakaan digunakan untuk mengumpulkan data sekunder, yaitu dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur serta sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Observasi

Observasi dilakukan dengan mengadakan pengamatan secara langsung ke lapangan terhadap objek penelitian. Observasi merupakan proses yang kompleks sehingga dalam menggunakan teknik observasi, hal terpenting yang harus diperhatikan ialah mengendalikan pengamatan dan ingatan si peneliti. Pengumpulan data dengan cara mempelajari, memahami, mencatat data yang diperoleh dari berbagai buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta data primer yang diperoleh dari masyarakat yang berkaitan dengan penelitian.

c. Wawancara

1) Teknik Sampling

Penelitian ini menggunakan *purposive sampling* sebagai teknik samplingnya. *Purposive sampling* adalah teknik

³⁸H.B. Sutopo, *Op.Cit.*, h. 54.

pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini misalnya orang tersebut yang dianggap tahu tentang apa yang kita harapkan atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek atau situasi yang diteliti. Atau dengan kata lain pengambilan sampel diambil berdasarkan kebutuhan penelitian.³⁹ Dengan demikian, wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan: Ibu Dwi Sudaryanti, SH, PPAT di Kecamatan Sragen, Kabupaten Sragen.

2) Cara Melakukan Wawancara

Wawancara ini dilakukan dengan cara bebas terpimpin berdasarkan daftar pertanyaan yang telah dibuat oleh peneliti berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

6. Teknik Analisis Data

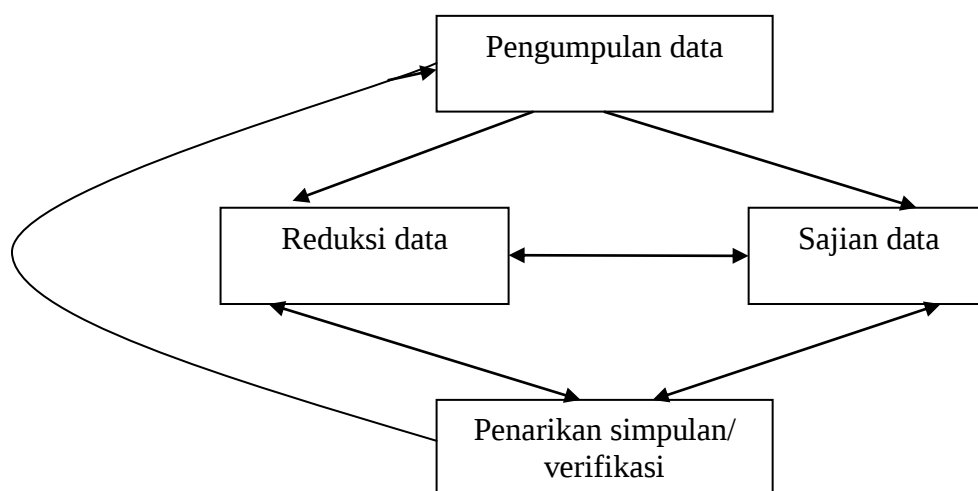
Analisis data merupakan proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola dan suatu uraian dasar. Proses analisis data merupakan usaha untuk menemukan jawaban atas pertanyaan perihal rumusan dan hal-hal yang diperoleh dalam penelitian.⁴⁰

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Dalam hal ini terdapat tiga komponen analisis yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi yang merupakan rangkaian kegiatan analisis secara berurutan dan saling

³⁹Suharsimi Arikunto, *Op.Cit.*, h. 309.

⁴⁰Matthew B. Miles dan Michael A. Huberman, 2007, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, h. 15.

berkorelasi satu dengan yang lain sehingga terbentuk suatu siklus. Dengan model ini peneliti tetap bergerak dalam komponen analisis seperti yang telah disebutkan. Untuk lebih jelasnya, proses analisis deskriptif kualitatif ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1
Model Analisis Deskriptif Kualitatif

Maksud dengan komponen dalam proses analisis deskriptif kualitatif di atas adalah sebagai berikut:

a. Pengumpulan data

Kegiatan pengumpulan data merupakan bagian penting dalam suatu penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian kualitatif yang bersifat interaktif menggunakan metode wawancara mendalam dan studi kepustakaan.

b. Reduksi data

Reduksi data adalah bagian analisis, merupakan bentuk analisis yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal

yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan.

c. Penyajian data

Penyajian data adalah suatu rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan.

d. Penarikan kesimpulan

Penarikan kesimpulan terjadi saat proses pengumpulan data berakhir, dan diverifikasi sehingga makna data lebih lanjut dapat diuji validitasnya dan kesimpulan menjadi lebih kuat.

H. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan tesis dimaksudkan untuk memudahkan pembaca mengetahui isi dan maksud tesis secara jelas. Adapun susunannya adalah sebagai berikut.

BAB I Pendahuluan. Pada bab ini berisi tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Tesis.

BAB II Kajian Pustaka. Pada bab ini berisi kajian teori yang terdiri dari Tinjauan Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah, Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan, Tinjauan Tentang Fungsi Sosial Tanah dan Tinjauan Tentang Fungsi Sosial Tanah Menurut Islam.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan. Dalam bab ini akan dibahas tentang Peran PPAT Dalam Alih Fungsi Lahan Pertanian Terkait Dengan Fungsi Sosial Atas Tanah di Kabupaten Sragen dan Hambatan-hambatan Yang Dihadapi Serta Solusi Peran PPAT Dalam Alih Fungsi Lahan Pertanian Terkait Dengan Fungsi Sosial Atas Tanah di Kabupaten Sragen.

BAB IV Penutup. Pada bab ini berisi Simpulan dan Saran.