

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu sumber kekayaan alam yang ada di bumi. Hubungan erat tanah, air, dan segala sesuatu di bumi dengan manusia sendiri kaitannya sebagai penopang kebutuhan dasar. Sumber daya – sumber daya produksi yang dimanfaatkan manusia pun berasal mula dari tanah. Disini peranan tanah menjadi penting dalam pembangunan yang dilakukan manusia sejak dahulu dikarenakan kelangsungan hidup manusia bergantung pada tanah salah satunya.

Bertambahnya zaman mendorong manusia melakukan pemanfaatan secara terus-menerus pada sumber daya alam ini sendiri, dimana tanah menjadi aset yang berharga. Pemanfaatan tanah dalam usaha pembangunan yang dilakukan antara lain berupa bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, fasilitas umum, dan lain-lain. Di Negara-negara yang sedang berkembang, pembangunan terjadi di segala sektor baik di sektor perkotaan maupun pedesaan. Tanah di sektor pedesaan berkembang menjadi lahan pertanian, sedangkan di perkotaan tanah mempunyai peranan sebagai lokasi usaha, kompleks perumahan, dan masih banyak lagi manfaat pembangunan lainnya.

Peran negara untuk mengatur tanah yang bersumber pada hak menguasai yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat dan keadilan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria yang mendasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau disebut UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan hukum pertanahan ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, pada khususnya tanah.

Pengaturan mengenai penggunaan tanah juga diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dijelaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat secara keseluruhan. Hak menguasai dari negara yang meliputi semua tanah tanpa terkecuali. Hak menguasai dari negara tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik.

Sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), jika negara sebagai penyelenggara memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepadanya oleh negara selaku badan penguasa melalui lembaga pemerintah yang berwenang. Tanah tersebut diberikan kepada lembaga pemerintah yang berwenang dengan satu hak atas tanah, untuk dikuasai secara fisik dan digunakan bukan sebagai badan penguasa yang mempunyai hak menguasai, tetapi sebagai badan hukum seperti halnya perorangan dan badan-badan Hukum Perdata yang diberi dan menjadi pemegang hak-hak atas tanah.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Perubahan Keempat menyatakan, bahwa disini perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut telah secara jelas menyatakan cabang-cabang produksi yang penting, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara.

Di dalam Al Qur'an disebutkan hak manusia untuk mengelola, menanam dan memiliki hasil produksinya. Pada dasarnya bahwa pemilik hakiki atas tanah adalah Allah SWT. Adapun pengertian kepemilikan pada manusia bersifat tidak hakiki melainkan majazi dan tidak mutlak. Sehingga sejak dahulu prioritas utama atas kepemilikan sebidang tanah berada di tangan pemerintah dan selanjutnya baru diperuntukkan untuk perorangan. Karenanya pemerintah dapat menghadiahkan, membatasi maupun menarik kepemilikan sebidang tanah dari seseorang sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Khalifah Umar berpendapat jika tanah tersebut dibagi untuk para pejuang maka generasi yang akan datang tidak dapat memanfaatkan tanah tersebut, bahkan cenderung kehilangan tanah tersebut karena tanah sudah menjadi milik perorangan. Alasan lainnya yaitu karena tanah tidak sama

dengan faktor-faktor produksi lainnya, sifatnya terbatas dan tidak dapat diperbanyak. Selain itu menurut Khalifah Umar pemberian tanah itu dapat melahirkan timbulnya sistem sosial baru dalam masyarakat yang menurut analisis terakhir akan mengakibatkan jatuhnya tingkat produksi pertanian.

Dalam penjelasan Al Qur'an, tanah harus menjadi milik bersama demi pemanfaatan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat.¹ Seperti firman Allah dalam Al Qur'an Surat Al-A'raf ayat 128:²

قَالَ مُوسَىٰ لِقَوْمِهِ اسْتَعِينُوا بِاللَّهِ وَاصْبِرُوا إِنَّ الْأَرْضَ لِلَّهِ يُورِثُهَا مَن يَشَاءُ مِنْ عِبَادِهِ وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ ١٢٨

Qala muusa liqawmihi istaAAeenuu biAllahi waisbiruu inna alarda lillahi yuurithuha man yashau min AAibadihi waalAAaqibatu lilmuttaqeena.

Artinya:

Musa berkata kepada kaumnya: "Mohonlah pertolongan kepada Allah dan bersabarlah; sesungguhnya bumi (ini) kepunyaan Allah; dipusakakan-Nya kepada siapa yang dihendaki-Nya dari hamba-hamba-Nya. Dan kesudahan yang baik adalah bagi orang-orang yang bertakwa".

Dari ayat diatas maka dapat diketahui bahwa Allah menciptakan bumi ini untuk dinikmati oleh semua makhluknya. Demikian juga sumber-sumber daya alam yang ada di bumi ini harus dinikmati oleh semua orang sesuai dengan kemampuan fisik dan mental masing-masing individu dalam mencari nafkah.³

¹ Abdul Mannan, 1997, *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, h.100.

² Departemen Agama RI, 2015, *Al-Quran dan Terjemahan*, CV Darus Sunnah, Bandung

³ Abdul Mannan I, *Op. cit.*, h.77.

Pembahasan mengenai Undang-Undang Pokok Agraria hanya memuat asas-asas dan soal-soal pokok dalam garis besarnya. Pelaksanaan lebih lanjut (termasuk pembatasan pemilikan tanah) diatur dalam berbagai Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan lainnya. Sebagian peraturan perundangan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Pokok Agraria itu kini telah terwujud, dan sebagian yang lain masih dalam proses pembentukan dan pemikiran.

Pemerintah mengatur pembatasan kepemilikan tanah dengan mengeluarkan suatu produk hukum berupa Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 yang mengatur mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 hanya mengaturmengeni pembatasan pemilikan luas tanah pertaniansedangkanpembatasan pemilikan tanah non pertanian untuk rumah tinggal di daerahperkotaan tidak diatur.⁴

Penetapan luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh seseorang diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 56 (Prp) Tahun 1960 yang menyatakan seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik milik sendiri atau kepunyaan orang lain atau dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah kering, maupun sawah dan tanah kering dan dengan mengingat keadaan daerah yang sangat

⁴ Melinda Wijaya, 2017, *Pembatasan Pemilikan Tanah Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal Di Kota Semarang*, UNDIP, Semarang, h 4.

khusus, Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut dengan paling banyak 5 hektar.⁵

Ketika pembahasan mengenai penetapan luas tanah pertanian sudah diatur didalam Undang-Undang, hingga kini belum ada suatu produk hukum yang menjadi acuan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur pembatasan pemilikan tanah non pertanian untuk rumah tinggal di daerah perkotaan baik milik pemerintah, perorangan maupun perusahaan, sedikitnya hanya ada peraturan mengenai pengelolaan izin lokasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999. Dengan belum adanya pembatasan pemilikan tanah non pertanian untuk rumah tinggal di daerah perkotaan serta diiringi dengan bertambah padatnya jumlah penduduk terutama pada kota-kota besar di Indonesia, maka dapat menimbulkan terjadinya permasalahan-permasalahan yang nantinya dialami oleh masyarakat.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ditentukan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Berdasarkan ketentuan tersebut maka pemilikan dan penguasaan atas tanah oleh seseorang akan dibatasi. Perlu adanya pembatasan pemilikan atau penguasaan atas tanah

⁵Agusta Rizani, 2015, *Penerapan Hukum Pembatasan Maksimum Penguasaan dan Pemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian di Kota Palembang*, UNSRI, Palembang, h 10.

ini agar tidak terjadi ketimpangan sosial dan agar tidak timbul tanah terlantar.⁶

Dengan demikian agar tidak timbul tanah terlantar maka pemilik tanah diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan tanah sendiri secara aktif seperti yang telah diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara kekerasan. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 dan Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria perlu diadakan penetapan batas maksimum kepemilikan tanah oleh seseorang atau keluarganya. Ketentuan pokok mengenai penetapan batas maksimum kepemilikan tanah yang sudah diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria.

Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu atau badan hukum. Sedangkan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa penetapan batas maksimum pada ayat (1) Pasal ini akan dilakukan dengan peraturan perundangan.

⁶ Nur Adhim, 1997, *Pola Pembatasan Pemilikan Tanah Menurut UUPA, Makalah Diskusi Bagian Hukum Keperdataan*, UNDIP, Semarang, h 1.

Pelaksanaan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria diatur dalam Undang-Undang No 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.⁷ Banyak orang pribadi yang memiliki lebih dari kepemilikan tanah yang tidak sesuai dengan peraturan yang sudah ada yang melebihi maksimal kepemilikan tanah akan tetapi pemerintah tidak ada pelaksanaan sanksi konkret pada pelanggaran. Dimana orang pribadi yang mempunyai modal atau uang banyak dapat memiliki tanah yang banyak pemikiran semacam ini akan menghambat kesejahteraan dan keadilan yang di junjung tinggi oleh rakyat Indonesia.

Secara substansial peraturan tersebut tidak memberikan deskripsi secara tegas tentang pelaksanaan secara konkret di lapangan khususnya sanksi terhadap objek tanah yang berlebihan. Apabila ketentuan mengenai batas maksimum kepemilikan tanah dilanggar maka tanahnya itu akan jatuh kepada Negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun, Pejabat Kantor Pertanahan atau Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya berlandaskan pada surat yang disampaikan oleh pemohon hak atas tanah yang hanya mengikat pemegang hak atas tanahnya saja.

Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan tanah yang melebihi ketentuan pembatasan sebagaimana dimaksud Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan kepemilikan tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Agraria

⁷ <https://adityoariwibowo.wordpress.com/2012/12/17/sekilas-tentang-batas-minimum-dan-maksimum-kepemilikan-tanah-pertanian/> pada tanggal 6 Mei 2018 Pukul 08.05 WIB

dimana apabila hasil inventarisasi tersebut terdapat pelanggaran, tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah objek landreform / reforma Agraria yang kemudian dibagikan kepada petani sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria No.18/2016 menjelaskan Kepala Kantor Pertanahan melakukan pengawasan terhadap ketentuan pembatasan kepemilikan tanah pertanian dan hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional setiap 6 (enam) bulan sekali. Mengenai peraturan pembatasan tanah hak milik non pertanian pada awalnya diatur dalam Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 mengenai penyederhanaan peraturan perizinan pemindahan hak atas tanah, yang merupakan perubahan dari ketentuan Peraturan Menteri Agraria No.14/1961. Walaupun aturan ini tidak dapat dikatanya sebagai pengaturan pembatasan tanah hak milik non pertanian secara komperhensif dan utuh. Artinya dalam Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 tidak hanya mengatur mengenai tanah hak milik non pertanian saja, tetapi juga pengatur tanah dengan hak lainnya juga.

Dikatakan bersifat membatasi dikarenakan dalam Pasal 2 ayat (2) Surat Keputusan No. 59/DDA/1970 menerangkan bahwa seseorang hanya dapat memiliki 5 bidang tanah dan jika ingin memiliki bidang keenam dan seterusnya maka harus meminta izin kepada Kantor Pertanahan. Terhadap ketentuan 5 bidang yang diatur dalam Surat Keputusan No. 59/DDA/1970

penguasaannya berupa macam-macam hak, tidak hanya tanah hak milik saja melainkan seluruh hak tanah yang dimiliki.

Selanjutnya Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, pada Pasal 4 ayat (2) terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 m² (dua ribu meter persegi), selanjutnya pada Pasal 4 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi).⁸

Dikeluarkannya Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, pada Pasal 4 ayat (2) terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 m² (dua ribu meter persegi), selanjutnya pada Pasal 4 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah

⁸Agusta Rizani, 2015, *Op. cit.*, h 12.

untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal pada dasarnya adalah pengaturan untuk pemberian hak milik atas tanah bekas Hak Guna Bangunan yang luasnya adalah tidak lebih dari 600 m² (enam ratus meter persegi), namun disitu juga terdapat pengaturan mengenai pembatasan maksimum kepemilikan tanah hak milik yang boleh dimiliki oleh satu keluarga bati yaitu tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang jumlah luas seluruhnya 5.000 m² (lima ribu meter persegi) dan apabila yang bersangkutan akan mengajukan lagi hak atas tanah untuk bidang keenam, maka Badan Pertanahan Nasional tidak memberikan lagi hak milik kepadanya melainkan akan diberikan Hak Guna Bangunan atau hak-hak atas tanah lainnya.⁹

Ketentuan Keputusan Menteri Agraria / Kepala Kantor Pertanahan No. 6 Tahun 1998 ini apakah dapat di jadikan sebagai acuan batas maksimum kepemilikan tanah hak milik untuk tanah non pertanian. Sehubungan dengan latar belakang di atas maka mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk tesis yang berjudul **“KEBIJAKAN PENGAWASAN ATAS KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH MELEWATI BATAS MAKSIMUM HAK ATAS TANAH NON PERTANIAN BERDASARKAN KEPMEN AGRARIA NO 6 TAHUN 1998 DI KANTOR PERTANAHAN KOTA SEMARANG”**.

⁹*Ibid*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dan untuk lebih terfokus dalam membahas tulisan ini, sehingga mampu menguraikan pembahasan dengan tepat, maka disusun beberapa permasalahan. Adapun rumusan masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengawasan Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum?
2. Bagaimana konsep Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang mengantisipasi terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum?
3. Apa kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang dan solusi yang dilakukan dalam mengantisipasi kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum?

C. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari penelitian tesis ini adalah untuk mengetahui Pengawasan Badan Pertanahan Nasional atas kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.

1. Menganalisis pengawasan Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.

2. Menjelaskan dan menganalisis konsep Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang mengantisipasi terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.
3. Menemukan Solusi dari kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang dalam mengantisipasi kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk dapat mengembangkan kemampuan berfikir penulis sehingga dapat mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang telah diperoleh selama menjalani masa perkuliahan; dan
 - b. Untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah yang akan penulis diteliti.
2. Manfaat Praktis
 - a. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang ilmu Hukum Agraria dalam hal Pengawasan Badan Pertanahan Nasional terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum;
 - b. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi dan manfaat bagi masyarakat khususnya kepada Notaris dan PPAT dalam melakukan perbuatan hukum dibidang pertanahan;

- c. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi penulisan hukum atau penelitian selanjutnya;
- d. Terakhir diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk memperoleh informasi dan pengetahuan hukum.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

a. Pengawasan Atas Kepemilikan Hak Atas Tanah Non Pertanian

Seperti diketahui, tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia karena tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia. Banyak orang pribadi yang memiliki lebih dari kepemilikan tanah yang tidak sesuai dengan peraturan yang sudah ada yang melebihi maksimal kepemilikan tanah akan tetapi pemerintah tidak ada pelaksanaan sanksi konkret pada pelanggaran. Secara substansial peraturan tersebut tidak memberikan deskripsi secara tegas tentang pelaksanaan secara konkret di lapangan khususnya sanksi terhadap objek tanah yang berlebihan. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 dan Pasal 10 Undang Undang Pokok Agraria perlu diadakan penetapan batas maksimum kepemilikan tanah oleh seseorang atau keluarganya.

Pasal 17 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria menentukan bahwa dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 Undang Undang Pokok Agraria maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam

Pasal 2 ayat (3) Undang Undang Pokok Agraria diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 Undang Undang Pokok Agraria oleh satu atau badan hukum. Sedangkan Pasal 17 ayat (2) Undang Undang Pokok Agraria menentukan bahwa penetapan batas maksimum pada ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria Pasal ini akan dilakukan dengan peraturan perundangan.

Apabila ketentuan mengenai batas maksimum kepemilikan tanah dilanggar maka tanahnya itu akan jatuh kepada Negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun, Pejabat Kantor Pertanahan atau Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya berlandaskan pada surat yang disampaikan oleh pemohon hak atas tanah yang hanya mengikat pemegang hak atas tanahnya saja dan hingga ini belum ada suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur pembatasan pemilikan tanah non pertanian untuk rumah tinggal di daerah perkotaan baik milik pemerintah, perorangan maupun perusahaan, hanya ada peraturan mengenai pengelolaan izin lokasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999.

Dengan belum adanya pembatasan pemilikan tanah non pertanian untuk rumah tinggal di daerah perkotaan serta diiringi dengan padatnya jumlah penduduk terutama pada kota-kota besar di

Indonesia, maka dapat menimbulkan terjadinya kesenjangan sosial. Selanjutnya Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, pada Pasal 4 ayat (2) terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 m²(dua ribu meter persegi).

Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal pada dasarnya adalah pengaturan untuk pemberian hak milik atas tanah bekas Hak Guna Bangunan yang luasnya adalah tidak lebih dari 600 m² (enam ratus meter persegi), namun disitu juga terdapat pengaturan mengenai pembatasan maksimum kepemilikan tanah hak milik yang boleh dimiliki oleh satu keluarga yaitu tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang jumlah luas seluruhnya 5.000 m² (lima ribu meter persegi) dan apabila yang bersangkutan akan mengajukan lagi hak atas tanah

untuk bidang keenam maka Badan Pertanahan Nasional tidak memberikan lagi hak milik kepadanya melainkan akan diberikan Hak Guna Bangunan atau hak-hak atas tanah lainnya. Mengenai sanksi mengenai pelanggaran batas kepemilikan non pertanian sendiri belum diatur dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998.

b. Kepemilikan Hak Atas Tanah Non Pertanian Berdasarkan Kepmen Nomor 6 Tahun 1998

Tanah sebagai narasumber yang sangat amat vital bagi manusia, bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata.

Bangsa Indonesia sebagai suatu negara yang memiliki wilayah yang sangat luas. Yaitu luas seluruhnya mencapai kurang lebih 7.947,113 km² yang terdiri dari 1.826.440 km² daratan atau jika dipresentasikan adalah 22,98% dan 6.120.673 km² lautan atau jika dipresentasikan adalah 77.02%, dimana data tersebut bersumber dari UNEP (*United Nations Environment Program*) tahun 2003.¹⁰ Dengan wilayah yang luas tersebut dapat kita bayangkan betapa kayanya negeri kita, hal tersebut pula yang mendorong para bangsa kolonial menjajah kita.

¹⁰ KADIN Batam “Ekonomi Lintas Batas” www.kadinbatam.or.id/imu/elb.pdf diunduh 30 April 2018.

Hal tersebut diatas disadari oleh para pendiri bangsa kita sehingga mengenai hal kekayaan alam bangsa kita tak luput dari perhatiannya, hal ini dapat kita lihat pada isi konstitusi kita yaitu pada batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut :

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.”¹¹

Sebagai hokum dasar, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum. Setiap produk hukum seperti Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pemerintah dan ketentuan lain yang berada dibawahnya yang melaksanakannya harus berdasarkan kepada aturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggungjawabkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²

Hubungan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) terhadap pembatasan maksimum kepemilikan tanah, dalam hal ini tanah hak milik non pertanian dalam Undang-Undang Pokok Agraria dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang menjelaskan mengenai wewenang yang bersumber pada hak menguasai Negara yaitu :

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps. 33 ayat(3).

¹² Arie S. Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia. Jakarta, h. 10

1. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹³

Mengenai peraturan pembatasan tanah hak milik non pertanian pada awalnya diatur dalam Surat Keputusan Nomor 59/DDA/1970 mengenai penyederhanaan peraturan perizinan pemindahan hak atas tanah, yang merupakan perubahan dari ketentuan Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 1961. Walaupun aturan ini tidak dapat dikatakan sebagai pengaturan pembatasan tanah hak milik non pertanian secara komperhensif dan utuh. Artinya dalam Surat Keputusan Nomor 59/DDA/1970 tidak hanya mengatur mengenai tanah hak milik non pertanian saja, tetapi juga pengatur tanah dengan hak lainnya juga.

Dikatakan bersifat membatasi dikarenakan dalam Pasal 2 ayat (2) Surat Keputusan Nomor 59/DDA/1970 menerangkan bahwa seseorang hanya dapat memiliki 5 bidang tanah dan jika ingin memiliki bidang keenam dan seterusnya maka harus meminta izin

¹³*Ibid*

kepada kantor pertanahan. Terhadap ketentuan 5 bidang yang diatur dalam Surat Keputusan Nomor 59/DDA/1970 penguasannya berupa macam-macam hak, tidak hanya tanah hak milik saja melainkan seluruh hak tanah yang dimiliki.

Selanjutnya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, pada Pasal 4 ayat (2) terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 m² (dua ribu meter persegi), selanjutnya pada Pasal 4 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

2. Kerangka Teori

Menurut Snelbecker dikutip dalam Lexy J. Meleong mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang

diamati.¹⁴ Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.¹⁵ Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.”¹⁶ Teori inilah yang dipergunakan sebagai landasan konseptual dalam pola berpikir untuk meneliti lebih jauh mengenai perlindungan hukum secara perdata berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Sehingga dalam penulisan tesis ini penulis mempergunakan kerangka Teori :

1) Teori Kesejahteraan

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan

¹⁴ Lexy J. Meleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, h. 34

¹⁵ *Ibid*, h. 35.

¹⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h. 6.

sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU No 11 Tahun 2009 pasal 1 dan 2).

Kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan. Kesejahteraan menurut Badan Pusat Statistik adalah suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup.¹⁷

Status kesejahteraan dapat diukur berdasarkan proporsi pengeluaran rumah tangga. Rumah tangga dapat dikategorikan sejahtera apabila proporsi pengeluaran untuk kebutuhan pokok sebanding atau lebih rendah dari proporsi pengeluaran untuk kebutuhan bukan pokok. Sebaliknya rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk kebutuhan pokok lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran untuk kebutuhan bukan pokok, dapat dikategorikan sebagai rumah tangga dengan status kesejahteraan yang masih rendah.

Kesejahteraan adalah sebuah tata kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diikuti dengan rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman diri, rumah tangga serta masyarakat lahir dan batin yang memungkinkan setiap warga negara dapat melakukan usaha pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan

¹⁷ Statistik Indonesia 2007

sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri, rumah tangga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi.¹⁸

Arthur Dunham dalam Sukoco (1991) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas; pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan, penyembuhan dan pencegahan.

Pendapat lain tentang kesejahteraan sosial diungkapkan pula oleh Friedlander dalam Sukoco (1991) : *Social welfare is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community*). Yaitu bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk

¹⁸ Rambe, A., 2004. *Alokasi Pengeluaran Rumah Tangga dan Tingkat Kesejahteraan (Kasus di Kecamatan Medan Kota, Sumatera Utara)*. Tesis. Sekolah Pascasarjana IPB. Bogor

membantu individu-individu dan kelompok agar mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan petani selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat

2) Teori Keadilan

Istilah keadilan (*justitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.¹⁹

Dari beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakuan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih, melainkan semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya.

Keadilan dalam pandangan beberapa tokoh, yaitu:

a. Aristoteles

Keadilan diuraikan secara mendasar oleh Aristoteles dalam Buku ke-5 buku *Nicomachean Ethics*. Untuk mengetahui tentang keadilan dan ketidakadilan harus dibahas tiga hal utama yaitu tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut, apa arti

¹⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, h. 517.

keadilan, dan diantara dua titik ekstrim apakah keadilan itu terletak.

Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful*, *lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.

Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial. Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain. Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai-nilai. Keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain adalah keadilan, namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai. Ketidakadilan

dalam hubungan sosial terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair.

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dedengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan.

b. Jhon Rawls

Lain halnya dengan Aristoteles, John Rawls, atau nama lengkapnya John Borden Rawls, dilahirkan pada tahun 1921 dari sebuah keluarga kaya di Baltimore, Maryland.²⁰ Ia adalah putra kedua dari lima bersaudara. Ayahnya, William Lee Rawls adalah seorang ahli hukum perpajakan yang sukses dan sekaligus ahli dalam bidang konstitusi. Ibunya, Anna Abell Stump, berasal dari sebuah keluarga Jerman yang terhormat. Perempuan pendukung gerakan feminisme ini pernah menjabat sebagai presiden dari *League of Women Voters* di daerah Kedomannya. Karena latar belakang ini, oleh sebagian orang yang dekat dengannya, Rawls disebut sebagai orang yang memiliki “darah biru”. Hal ini membuatnya memiliki *sense of noblege*. John

²⁰ Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs, Vol.9 No.2 Juli-Desember 2013, h. 31.

Rawls yang hidup pada awal abad 21 lebih menekankan pada keadilan sosial.²¹ Hal ini terkait dengan munculnya pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan negara pada saat itu. Rawls melihat kepentingan utama keadilan adalah (1) jaminan stabilitas hidup manusia, dan (2) keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama.²²

Rawls mempercayai bahwa struktur masyarakat ideal yang adil adalah struktur dasar masyarakat yang asli dimana hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan kesejahteraan terpenuhi.

Kategori struktur masyarakat ideal ini digunakan untuk:

- 1) Menilai apakah institusi-institusi sosial yang ada telah adil atau tidak
- 2) Melakukan koreksi atas ketidakadilan sosial.

Rawls berpendapat bahwa yang menyebabkan ketidakadilan adalah situasi sosial sehingga perlu diperiksa kembali mana prinsip-prinsip keadilan yang dapat digunakan untuk membentuk situasi masyarakat yang baik. Koreksi atas ketidakadilan dilakukan dengan cara mengembalikan (*call for redress*) masyarakat pada posisi asli (*people on original position*). Dalam

²¹ *Ibid*, h. 31

²² *Ibid*, h. 32

posisi dasar inilah kemudian dibuat persetujuan asli antar (*original agreement*) anggota masyarakat secara sederajat.²³

Ajaran Islam menurut Quthb²⁴ mengatur bentuk hubungan Tuhan dengan makhluk-Nya, hubungan antara sesama makhluk, dengan alam semesta dan kehidupan, hubungan manusia dengan dirinya, antara individu dengan masyarakat, antara individu dengan negara, antara seluruh umat manusia, antara generasi yang satu dengan generasi yang lain, semuanya dikembalikan kepada konsep menyeluruh yang terpadu, dan inilah yang disebut sebagai filsafat Islam.

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan, sebagaimana firman Allah SWT:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Artinya:

“Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apa bila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat” (Qs. An-Nisa:58)²⁵

²³ *Ibid*, h. 33.

²⁴ Sayyid Quthb, *Keadilan Sosial dalam Islam*, Pustaka Setia, Bandung, 1999, h. 25.

²⁵ Al-Quran Surat An-Nisa ayat 58, Yayasan Penyelenggara Penerjemah dan Penafsir Al-Qur'an, Al-Qur'an dan Terjemahnya, Kementerian Agama RI, Jakarta, 2012, h. 88.

Konsepsi keadilan Islam mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan akhirnya Aristoteles, keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan. Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada al-Qur'an serta kedaulatan rakyat atau komunitas muslim yakni umat. Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang. Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri²⁶ dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek substantif berupa elemenelemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural). Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun keadilan substantif merupakan aspek internal dan suatu hukum di mana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena

²⁶ Madjid Khadduri, 1999, *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*, Risalah Gusti, Surabaya, h.119-201.

firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman).

F. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam setiap penelitian hukum adalah menguraikan tentang tata cara bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan. Di sini peneliti menentukan metode apa yang akan diterapkan, sumber dan jenis data yang digunakan, bagaimana pengumpulan data yang akan dilakukan serta analisis yang dipergunakan. Melihat uraian ini terlihat adanya suatu keharusan adanya profesionalisasi bagi seorang peneliti. Seorang peneliti sebelum melakukan penelitian dituntut untuk menguasai dan dapat menerapkan metode penelitian hukum yang baik.²⁷ Metode penelitian pada dasarnya merupakan fungsi dari permasalahan dan tujuan penelitian, oleh karena itu, pembicaraan dalam metode penelitian tidak lepas bahkan harus selalu berkaitan erat dengan permasalahan dan tujuan penelitian.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *socio legal*. Suteki menyatakan bahwa di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti *norm* (peraturan perundang-undangan) dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang

²⁷ Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, h.17.

hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Pendekatan ini tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda.²⁸

Pendekatan *socio legal* digunakan agar dapat memahami hukum dalam konteks, dalam arti menangkap makna kontekstual dari teks-teks/bahasa-bahasa peraturan, karena disini hukum merupakan *human action* di mana untuk memahaminya harus dilakukan pencapaian di balik makna, sebuah peraturan tidak akan terlepas dari konteks yang dimainkan oleh pelaku-pelaku dalam konteks sosial yang melingkupinya.²⁹

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian pada penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang berusaha memberikan gambaran mengenai masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan fakta yang ada dalam penelitian ini. Penulis dalam penelitian ini menyusun dan mengumpulkan data serta merumuskan suatu tindakan pemecahan masalah untuk kemudian penulis analisis agar dapat ditarik suatu kesimpulan mengenai penyimpangan terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.

²⁸ Suteki, 2008, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial: Studi Terhadap Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, h. 32.

²⁹Esmi Warassih, 2006, *Penelitian Socio-legal, Dinamika Sejarah dan Perkembangannya*, Makalah Workshop Pemutakhiran Metodologi Penelitian Hukum, Forum Kajian Dinamika Hukum dan Majalah Ombudsman, Bandung, h. 6.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui studi lapangan. Penelitian lapangan yang dilakukan merupakan upaya memperoleh data primer melalui wawancara, wawancara yang akan penulis lakukan antara lain dengan informan yang meliputi data Wawancara ke Pejabat Kantor Pertanahan Kota Semarang dan masyarakat.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dengan cara menelusuri bahan-bahan hukum secara teliti. Data sekunder yang penulis gunakan yaitu data yang diperoleh dengan penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik melalui ketentuan-ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada. Data sekunder dibidang hukum dapat dibedakan menjadi:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan utama yang dipakai dalam rangka penelitian ini yang terdiri dari terdiri dari:

- 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 No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Milik;
- d. Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari

- a. buku-buku;
- b. hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan;
- c. jurnal-jurnal ilmiah, dan sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti;

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia dan ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini:

a. Kepustakaan

Kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan.³⁰

Studi Kepustakaan yaitu mengadakan penelitian dengan cara mempelajari dan membaca literatur-literatur yang ada hubungannya dengan permasalahan yang menjadi obyek penelitian.

b. Observasi

Pengamatan dalam istilah sederhana adalah proses peneliti dalam melihat situasi penelitian. Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, perasaan.

Alasan peneliti melakukan observasi adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, untuk membantu mengerti perilaku manusia, dan untuk evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut.

³⁰ Nazir Muhammad, 1998, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta., h.111.

c. Wawancara

Wawancara merupakan alat *rechecking* atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian *kualitatif* adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara, di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama.³¹

Wawancara yang akan dilakukan penulis dengan cara wawancara yang bebas terpimpin yaitu wawancara akan ditunjukkan kepada narasumber yang memiliki kompetensi, korelasi, dan kapabilitas terkait dalam penulisan ini dengan menyiapkan pokok-pokok pertanyaan yang akan diteiti, namun selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi pewawancara untuk dapat mengarahkan yang diwawancarai apabila menyimpang dari pokok pembahasan.

Pada wawancara bebas terpimpin ini pewawancara diberi kesempatan yang luas untuk menggali data dengan mengembangkan modifikasi tertentu dari pertanyaan-pertanyaan yang sebelumnya

³¹ Sutopo, HB, 2006, *Metode Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta, h. 72.

telah dirumuskan. Wawancara bebas terpimpin bertujuan untuk mendapatkan informasi dari responden, kemudian secara perlahan mengontrol wawancara sesuai dengan kontrol pewawancara.

Dapat disimpulkan, dalam wawancara bebas terpimpin sebelum melakukan penelitian peneliti membuat pokok-pokok pertanyaan dengan tidak mengurangi kebebasan wawancara.

c. Sampel

Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki populasi tersebut. Metode pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan *Purposive sampling*.

Purposive sampling adalah pengambilan sampel berdasarkan kriteria tertentu dengan pertimbangan tertentu.³² Adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini akan dipilih secara *pursosive non random* yaitu yang memiliki kompetensi, korelasi, dan kapabilitas berkaitan dengan kasus tersebut. Adapun yang akan dipilih merupakan para pihak yang bersengketa, pejabat/pegawai BPN Kota Semarang yang menangani langsung dengan permasalahan ini.

5. Teknik Analisis Data

Tehnik analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan analisis data deskriptif kualitatif, yang memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia atau pola-pola yang di analisis

³² Hartono Jogiyanto, 2004, *Metodologi Penelitian Bisnis*, BPFE, Yogyakarta, h. 9.

gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.³³ Penulis dalam hal ini menganalisis data dengan cara mendeskripsikan data sesuai dengan fakta yang ada di lapangan, yang mana dalam penelitian ini peneliti bertolak pada suatu data yang diperoleh dari lapangan dan dari kepustakaan serta memanfaatkan teori yang ada sebagai bahan penjas untuk menarik suatu kesimpulan mengenai jawaban dari permasalahan yang penulis teliti mengenai penyimpangan terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.

Fakta menunjukkan bahwa cukup banyak hasil penelitian yang berkaitan dengan obyek penelitian baik dalam bentuk laporan, skripsi, tesis maupun disertasi. Namun khusus untuk penelitian hukum, dengan keterbatasan kemampuan penulis untuk menelusuri hasil-hasil penelitian di bidang hukum, tidak banyak didapati penelitian tentang Kebijakan Pengawasan atas Kepemilikan Hak atas Tanah melewati batas Maksimum Hak atas Tanah non Pertanian Berdasarkan Kepmen Agraria No. 6 Tahun 1998 Di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini dibagi dalam beberapa bab, dimana antara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling berhubungan dan berkaitan.

Sistematika penulisan hukum ini disusun sebagai berikut :

³³ Burhan Ashshofa, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 21

BAB I Pendahuluan

Pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoretik, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Umum/ Tinjauan Umum

Pada bab ini menguraikan tentang Kebijakan Publik, Kebijakan Pengawasan, Hak Atas Tanah di Indonesia, dan Kepemilikan Hak Atas Tanah Non Pertanian.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini menguraikan tentang Pengawasan Badan Pertanahan Nasional terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum, konsep Badan Pertanahan Nasional mengantisipasi terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum dan kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dan solusi yang dilakukan dalam mengantisipasi kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.

BAB IV Penutup

Pada bab ini berisi Simpulan secara keseluruhan dari pembahasan tesis dan Saran yang berhubungan dengan masalah tesis. Simpulan ini merupakan jawaban daripada rumusan masalah setelah dibahas dan saran rekomendasi penulis dari hasil pembahasan/ penelitian.\