

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Perwujudan keadilan masyarakat, khusus terkait penguasaan dan pemilikan tanah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945<sup>1</sup>, yang menentukan prinsip bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang memiliki nilai ekonomis serta memiliki nilai sosial politik dan pertahanan keamanan yang tinggi.<sup>2</sup> Oleh karena itu, kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tak terpisahkan (integral) dari kebijakan pembangunan nasional.

Tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya-ketentuannya.

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, halaman 50.

<sup>2</sup> Bahwa tanah mempunyai peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia dalam bermasyarakat. Tercukupinya kebutuhan manusia akan bahan pangan, dikarenakan manusia mampu mengolah dan mendayagunakan tanah. Kemampuan tersebut ternyata tidak terbatas pada usaha untuk mencukupi kebutuhan bidang pangan saja, melainkan untuk usaha-usaha yang lebih luas yang menyangkut perkembangan kehidupan seperti misalnya tanah untuk perumahan, pendirian bangunan industri, perkantoran, pendidikan, tempat ibadah, dan berbagai keperluan yang lain. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002, halaman 25.

Keadaan tanah yang terbatas, penduduk terus bertambah pesat, dengan sendirinya pendayagunaan tanah menjadi tidak seimbang. Tanpa pengaturan tegas, tanah justru masalah bagi manusia, baik perebutan hak, pendayagunaan yang salah, dan sebagainya.<sup>3</sup> Di pihak lain, pemerintah sendiri memerlukan data penguasaan tanah untuk perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya, terutama yang melibatkan pemilik tanah. Selain itu, diperlukan untuk penarikan pajak atas tanah<sup>4</sup>, sehingga diperlukan data pemilikan tanah berupa peta dan daftar tanah.

Meningkatnya kebutuhan tanah berdampak pada terjadinya konflik di bidang pertanahan baik vertikal maupun horizontal, antara perorangan (warga atau masyarakat). Pemerintah mewajibkan pemilik tanah mendaftarkan tanahnya untuk mendapat kepastian hukum dengan diberikan sertifikat hak atas tanah. Kepastian hukum dimaksud meliputi: kepastian mengenai orang atau badan hukum pemegang hak atas tanah. Kepastian berkenaan pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah.<sup>5</sup>

Untuk mewujudkan kepastian hukum atas tanah, munculah pendaftaran tanah untuk tujuan kepastian hukum (*legal cadastre*). Sasarannya adalah bidang-bidang tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak dan dikenal tanah hak maupun persil yang kemudian diukur, dipetakan dan diteliti proses penguasaan oleh pemegang haknya. Hasilnya berupa peta dan

---

<sup>3</sup> Permasalahan tanah menjadi semakin kompleks, disatu sisi kompleksitas masalah tanah terjadi sebagai akibat meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan berbagai kegiatan pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang cepat dengan penyebaran yang tidak merata antara wilayah. Di sisi lain, kompleksitas ini muncul karena luas tanah relatif tidak bertambah. Lutfi I. Nasution, et al., *Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria (70 Tahun Gunawan Wiradi)*. Yayasan Akatiga, Bandung, 2002, halaman 215.

<sup>4</sup> Dari sejarahnya, pendaftaran tanah memang dilaksanakan untuk tujuan pemungutan pajak atas tanah (*fiscal cadastre*). Sampai tahun 1961, dikenal tiga macam pungutan pajak tanah, yaitu *verponding* Eropa, *verponding* Indonesia, dan *landrente*. Sebagai dasar bagi penentuan obyek pajak saat itu adalah status tanahnya sebagai tanah hak barat dan tanah hak milik adat, sedangkan wajib pajaknya adalah pemegang hak/pemilikinya.

<sup>5</sup> Bachtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaan*, Alumni, Bandung, 1993, halaman 21. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah ini disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagaimana yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintahan dan secara sporadik yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau masal. Managam Dalimantara Manurung, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bumi Bhakti, Jakarta, 1998, halaman 3.

daftar yang memberikan penjelasan mengenai siapa pemegang haknya, letaknya, dan luasnya (data kadastral).

Sehubungan hak menguasai negara dan hak penguasaan tanah menurut hukum adat (hak ulayat) perlu mendapatkan legalisasi, sehingga hak-hak atas tanah yang timbul atas dasar hak menguasai negara dan *hak ulayat*, yang diberikan kepada warga negara dan badan hukum Indonesia dalam bentuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan lain-lain perlu didaftarkan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum.

Untuk melaksanakan prinsip dasar tersebut diundangkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.<sup>6</sup> Tujuan UUPA sebagaimana yang dimuat dalam Penjelasan Umumnya yaitu:<sup>7</sup>

1. Meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk menertibkan kepemilikan hak atas tanah dibuat bukti kepemilikan hak atas tanah dalam bentuk sertifikat tanah, sebab dapat menjamin kepastian hukum bagi setiap orang<sup>8</sup>.

Perwujudan pemberian kepastian hukum hak atas tanah termuat dalam Pasal 19 UUPA, yaitu

:

---

<sup>6</sup> Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, halaman 111.

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2011, halaman 1.

<sup>8</sup> Di dalam kehidupan manusia tanah merupakan hal yang sangat penting dan merupakan masalah yang sangat peka, karena tidak hanya menyangkut masalah ekonomi saja tetapi juga kesejahteraan sosial yang langsung menyangkut hak-hak perorangan warga masyarakat, apalagi dengan bertambah majunya pembangunan dari tahun ke tahun. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu landasan bagi setiap orang di dalam melakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan pemilikan maupun penggunaan tanah agar supaya mendapat jaminan hukum dan kepastian hak atas tanah.

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) meliputi:
  - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
  - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
  - c. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah<sup>9</sup> sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 10 Tahun 1961) yang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997) yang didasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, serta bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah serta menyediakan informasi dan menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan.

Terbitnya PP Nomor 24 Tahun 1997 dilatarbelakangi kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan. Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.<sup>10</sup>

Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan pemegang hak atas tanah dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Bagi pemerintah dapat membantu dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahannya. Pada PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechts cadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan

---

<sup>9</sup> Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

<sup>10</sup> Maria S.W.Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak yang terkait: Suatu Proses sosialisasi dan Tantangannya, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997, halaman 1.

perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti berupa buku tanah dan surat ukur.<sup>11</sup> Menurut Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk :<sup>12</sup>

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan;
3. Untuk terjadinya tertib administrasi pertanahan.

Kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang dinamakan sertifikat, hal ini merupakan realisasi dari tujuan undang-undang tersebut. Kewajiban melakukan pendaftaran tanah, pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran. Akan tetapi, dalam penerapannya sertifikat hak atas tanah sebagai akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan letak, batas, luas bidang tanah, serta bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak lain, serta beban yang ada di atasnya). Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek haknya, dan hak menjadi nyata dan riil.

Pendaftaran tanah merupakan hal mutlak dilakukan, agar setiap tanah mempunyai kekuatan dan kepastian hukum yaitu dalam bentuk sertifikat tanah dan bila hal ini dikaji secara filosofis, yuridis maupun sosiologis maka eksistensi UUPA dengan perangkat peraturan pelaksanaan pendaftaran tanah khususnya Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 bertujuan mewujudkan kepastian hukum dalam menjamin hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat dua jenis sistem publikasi yaitu

---

<sup>11</sup> Arie S.Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, halaman 81.

<sup>12</sup> Aminuddin Sale, *Hukum Agraria*, As Publishing, Makassar, 2010, halaman 92.

sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama subjek hak, tidak mengakibatkan subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya.

Subjek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Kelemahan sistem ini adalah dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subjek hukum yang merasa memiliki hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan kepada pihak lain yang namanya terdaftar dalam sertifikat tanah. PP Nomor 24 Tahun 1997 dalam penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraanya diperintahkan oleh UUPA tidak menganut sistem publikasi positif dimana kebenaran data disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan yang dianut adalah sistem publikasi negatif.<sup>13</sup>

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertipikat. Terhadap tanah itu masih ada pihak luar yang menuntut hak atas tanah tersebut. Permasalahan ini sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum pendaftaran tanah di Indonesia ?
2. Bagaimana kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah ?
3. Bagaimana rekonstruksi hukum pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

---

<sup>13</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republik, Jakarta, 2008, halaman 72.

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum pendaftaran tanah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah.
3. Untuk mengetahui rekonstruksi hukum pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

##### 1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum agraria, dalam hal pendaftaran tanah khususnya mengenai rekonstruksi hukum pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan.

##### 2. Manfaat praktis

- a. Menambah wawasan terhadap perkembangan hukum pertanahan nasional mengenai rekonstruksi hukum pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan.
- b. Memberikan masukan bagi Pemerintah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai bahan evaluasi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah.
- c. Memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat pemegang sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti.

#### **E. Kerangka Teori**

Teori hukum mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam penulisan tesis maupun disertasi yang dilakukan oleh mahasiswa yang mengikuti jenjang pendidikan strata

dua (S2) maupun strata 3 (S3). Kerangka teori<sup>14</sup> digunakan dalam menganalisis masalah yang menjadi fokus kajian, apakah hasil penelitian sesuai atau tidak dengan teori yang digunakannya dan/atau akan mengubah dan menyempurnakan teori yang digunakan atau diterapkan tersebut.<sup>15</sup>

Kerangka teori merupakan pendukung permasalahan yang dianalisis.<sup>16</sup> Menurut Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, kata teori<sup>17</sup> dalam teori hukum dapat diartikan sebagai suatu kesatuan pandang, pendapat, dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menyebarkan hipotesis yang dapat dikaji.<sup>18</sup> Fred N. Kerlinger

---

<sup>14</sup> Kerangka teori yakni kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoretis, yang mungkin ia setuju atau tidak disetujuinya, lihat M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, halaman 80. teori ini adalah untuk dan telah mempertegas makna hukum, lihat Lili Rasjidi dan I .B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, halaman 4.

<sup>15</sup> Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, halaman 1.

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, *Mengejar Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai guru besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 15 Desember 2000, halaman 8. Lihat juga M. Solly Lubis, *Op, Cit*, halaman 80, kerangka teori merupakan pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang dapat menjadi bahan perbandingan dan pegangan teoritis. Hal ini dapat menjadi masukan eksternal bagi penulis. lihat juga Laurence W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, Grafindo Persada, Jakarta, 1996, halaman 157. Teori yang dimaksud disini adalah penjelasan mengenai gejala yang terdapat dunia fisik tersebut tetapi merupakan suatu abstraksi intelektual di mana pendekatan secara rasional digabungkan dengan pengalaman empiris. Artinya teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar. lihat juga Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis dan masyarakat*, Bandung: Alumni, 1981, halaman 111. Lima macam kegunaan teori yaitu: *Pertama*, teori berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhhususkan fakta yang hendak diteliti atau di uji kebenarannya. *Kedua*, teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klesifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi. *Ketiga*, teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti. *Keempat*, Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan kemungkinan faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang. *Kelima*, teori memberikan petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan penelitian.

<sup>17</sup> Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai pelbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. lihat Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, halaman 4. Lihat juga M. Solly Lubis, *Op, Cit*, halaman 27, teori tentang ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek penelitian yang dijelaskan untuk mendapat verifikasi, maka harus didukung oleh data empiris yang membantu dalam mengungkapkan kebenaran.

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op, Cit*, halaman 5.

sebagaimana dikutip Maria S. W. Sumardjono, menyatakan teori mengandung 3 hal pokok, yaitu:<sup>19</sup>

1. Seperangkat proposisi yang berisi konstruksi (*construct*) atau konsep yang sudah didefinisikan dan saling berhubungan;
2. Teori menjelaskan hubungan antar variabel sehingga menghasilkan pandangan sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh variabel; dan
3. Teori menjelaskan fenomena dengan jalan menghubungkan satu variabel dengan variabel lain dan menunjukkan hubungan antar variabel tersebut.

Teori, sebagai produk ilmu, tujuannya memecahkan masalah. Kerangka teori memberikan gambaran atau batasan tentang teori yang akan digunakan sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan. Suatu teori umumnya mengandung 3 (tiga) elemen, yaitu:<sup>20</sup>

1. Penjelasan tentang hubungan antara unsur dalam suatu teori;
2. Teori menganut sistem deduktif, yaitu sesuatu yang bertolak dari suatu yang umum (abstrak) menuju suatu yang khusus dan nyata;
3. Teori memberikan penjelasan atas gejala-gejala yang dikemukakan, dengan demikian untuk kebutuhan penelitian, maka teori mempunyai maksud/tujuan untuk memeberikan pengarahan kepada penelitian yang akan dilakukan.

Dalam suatu penelitian, fungsi teori mempunyai maksud dan tujuan memberikan pengarahan kepada penelitian yang akan dilakukan.<sup>21</sup> Teori juga berfungsi memberikan petunjuk atas gejala yang timbul dalam dalam penelitian dan desain penelitian serta langkah penelitian yang berhubungan dengan kepustakaan, isu kebijakan maupun nara sumber penting lainnya.<sup>22</sup>

Teori ilmu hukum (*rechtstheorie*) secara umum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis berbagai aspek gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik konsepsi teoritisnya maupun dalam pengejawantahan praktisnya, dengan tujuan memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan masyarakat. Obyek telaahannya adalah gejala umum dalam tatanan hukum positif yang meliputi analisis bahan hukum, metode dalam hukum dan kritik ideologikal terhadap hukum.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Maria S.W.Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, halaman 19.

<sup>20</sup> M. Solly Lubis, *Op, Cit*, halaman 31.

<sup>21</sup> Duanne R. Monette Thomas dan J. Sullivan Cornell R. Dejons, *Applied Social Research*, Halt Reinhart and Winston Inc, Chicago, 1989, halaman 31.

<sup>22</sup> Robert K. Yin, *Application of Case Study Research*, Sage Publication International Educational and Professional Publisher New Bury Park, New Delhi, 1993, halaman 4.

<sup>23</sup> B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, halaman 122.

Dalam menyusun kerangka teori, bagian teori harus menampilkan bagian yang bulat yang disajikan secara holistik, tetapi juga bukan sekedar penyajian konsep yang terpilah dan terpecah, sehingga konsep tersebut akan lebih menarik untuk dikaji. Selanjutnya menurut Radbruch, tugas teori hukum adalah membuat jelas nilai hukum dan postulat hingga dasar filsafatnya yang paling dalam.<sup>24</sup> Sehingga teori tentang ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek penelitian yang dijelaskan untuk mendapat verifikasi, maka harus di dukung oleh data empiris yang membantu mengungkapkan kebenaran.<sup>25</sup>

Dalam menjawab pertanyaan penelitian ini akan merujuk pada kerangka teori. Substansi teori ini berhubungan dengan pemikiran atas tugas utama pengadilan pidana yakni satu lembaga hukum yang memutuskan apakah keadilan itu dan bagaimanakah keadilan itu dapat dicapai dimana hal tersebut berkaitan dengan teori tentang keadilan dan teori tentang tujuan hukum.

Teori adalah suatu konstruksi di alam cita atau ide manusia, dibangun untuk menggambarkan yang dijumpai di alam pengalaman (alam yang tersimak bersarankan indera manusia) sehingga berbicara tentang teori seseorang akan dihadapkan kepada kedua macam realitas, yang pertama adalah realitas *in abstracto* yang ada di alam ide imajinatif, dan kedua adalah padanannya yang berupa realitas *in concreto* yang berada dalam pengalaman indrawi.<sup>26</sup>

Dalam penelitian mengenai rekonstruksi hukum pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan digunakan beberapa teori hukum sebagai pisau analisis terhadap permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini, yaitu teori keadilan, teori negara hukum, teori negara kesejahteraan, teori hukum pembangunan, teori kepemilikan tanah, teori kepastian hukum, dan teori perlindungan hukum.

## 1. Teori Keadilan

---

<sup>24</sup> Laurence W Friedman, *Legal Theory*, Columbia University Press, New York, 1967, halaman 3.

<sup>25</sup> M. Solly Lubis, *Op, Cit*, halaman 27.

<sup>26</sup> Soetandyo Wignjosuebrotto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM-HUMA, Jakarta, 2002, halaman 184.

Keadilan<sup>27</sup> menjadi bahan perbincangan yang tidak kunjung usai. Persoalan keadilan merupakan masalah manusia sesungguhnya. Janji utama negara hukum adalah keadilan seluruh rakyat. Indonesia menganut sistem negara hukum yang diharapkan lebih memprioritaskan keadilan bagi rakyat Indonesia. Namun, persoalan keadilan masih menjadi perdebatan kalangan para ahli. Formula keadilan masyarakat majemuk seperti Indonesia belum juga disepakati. Persoalan utama adalah bentuk keadilan tidak searah dengan pemahaman atau penilaian tentang keadilan sendiri.

Keadilan merupakan tujuan hidup manusia, tanpa terkecuali mereka yang menganut agama tertentu, bahkan orang tidak beragama pun mengharapkan keadilan sesungguhnya. Di seluruh di negara manapun telah sedang mempunyai persoalan sama, yaitu keadilan sosial. Seorang tokoh revolusioner Iran sering mengatakan jika keadilan tidak bisa ditegakkan di tengah masyarakat, maka pencapaian tujuan spiritual manusia pun tidak akan pernah dilaksanakan,<sup>28</sup>

Persoalan berikut adalah terminologi keadilan. Sepanjang sejarah, terminologi ini belum menjadi kesepakatan memformulasikan keadilan, utamanya ke dalam sistem hukum nasional. Banyak ilmuwan menyerah mendiskripsikan terminologi tersebut,

---

<sup>27</sup> Kata adil dalam bahasa Indonesia, bahasa Arab al-adl yang artinya sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak, penjaagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan. Untuk menggambarkan keadilan juga digunakan kata-kata yang lain (sinonim) seperti qisth, hukum, dan sebagainya. Sedangkan akar kata 'adl dalam berbagai bentuk konjugatifnya bisa saja kehilangan kaitannya yang langsung dengan sisi keadilan itu (misalnya ta'dilu dalam arti mempersekutukan Tuhan dan *adl* dalam arti tebusan. Abdurrahman Wahid, *Konsep Keadilan*, [www.isnet.org/djoko/Islam/Paramadina](http://www.isnet.org/djoko/Islam/Paramadina). Sedangkan kata *adala* dalam kamus, diartikan sebagai kejujuran, moral yang baik. Sebuah istilah hukum bahasa Arab yang menunjukkan kualitas tertentu, memiliki yang dibutuhkan untuk fungsi-fungsi publik dan yuridis dan kantor. Pemilik dari '*adala* disebut *adl*. Seorang saksi dalam sidang sebelum *qadl* harus menjadi *adl*. Dalam kelompok waktu diakui, saksi tak bercacat, yang disebut syahid atau *adl*, datang untuk membentuk profesi hukum brach dan bertindak sebagai notaris atau *scriveners*. [http://orb.rhodes.edu/Medieval\\_Terms.html](http://orb.rhodes.edu/Medieval_Terms.html). Pada kamus yang berbeda disebutkan bahwa *al'adl* atau '*adil* bermakna menghukum dengan betul, membetulkan atau menyamakan, petengahan. Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, Hidakarya Agung. Jakarta, 1989, halaman 257. Beberapa kata yang memiliki arti sama dengan kata *adil* di dalam Al-Qur'an digunakan berulang ulang. Kata *al adl* dalam Al qur'an dalam berbagai bentuk terulang sebanyak 35 kali. Kata *al qisth* terulang sebanyak 24 kali. Kata *al wajnu* terulang sebanyak kali, dan kata *al wash* sebanyak 5 kali. Nurjaeni, *Kosep Keadilan Dalam Al-Qur'an*, [www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm](http://www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm). Kata keadilan dalam bahasa Inggris adalah *justice* yang berasal dari bahasa latin *iustitia*. Kata *justice* memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*), (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*), dan (3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara dibawa ke pengadilan (sinonimnya *judge*, *jurist*, *magistrate*). <http://www.bartleby.com/61/83/.html>.

<sup>28</sup> Sidi Gazalba, *Sistematika Filsafat: Buku Kedua Pengantar Kepada Teori Ilmu Pengetahuan*, Bulan Bintang, Jakarta, 1991, halaman 65.

bahkan tidak jarang terjebak pada hal yang irasional. Contohnya adalah : Seluruh manusia khususnya penegak hukum tidak mungkin mencapai keadilan sesungguhnya, karena hanya Tuhan Yang Maha Esa yang dapat melaksanakan keadilan sesungguhnya, tidak ada keadilan yang objektif melainkan subjektif yaitu keadilan yang relatif.

Orang dapat menganggap keadilan sebagai gagasan/realitas absolut dan mengasumsikan pemahaman tentangnya hanya bisa didapatkan secara parsial dan melalui upaya filosofis yang sulit, atau menganggap keadilan sebagai hasil pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum.

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya mewujudkan keadilan dalam hukum merupakan proses dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.<sup>29</sup>

Berbicara keadilan begitu panjang dalam lintasan sejarah filsafat hukum. Hal ini juga terjadi dalam filsafat hukum Islam dimana teori keadilan, atau disebut teori *maslahat*, selalu menjadi topik yang tidak hentinya dikaji ahli filsafat hukum Islam (*ushul fiqh*), terutama persoalan *maqashid tasyri'* atau *maqashid syari'ah*.<sup>30</sup> Bahkan persoalan keadilan ini juga masuk dalam ranah teologi, terutama terkait masalah keadilan ilahiyah dan tanggung jawab manusia memunculkan dua kelompok besar yaitu muktazilah dan asy'ariyah.

Teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, mempertahankan keadilan sebagai mahkota. Teori Hukum Alam mengutamakan *the search for justice*.<sup>31</sup> Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori itu

---

<sup>29</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, halaman 239.

<sup>30</sup> Kemaslahatan dan keadilan menjadi inti dari hukum Islam. Ini diwujudkan dengan banyaknya ayat Al-Quran yang berisi tentang kemaslahatan dan keadilan Di antaranya, yaitu an-Nisaa : 58; an-Nisaa : 135; al-Maidah : 8; al-An'aam : 90; dan asy-Syura : 15.

<sup>31</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1996, halaman 196.

dapat disebut teori keadilan Plato, teori keadilan Aristoteles dalam buku *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam buku *a theory of justice*.

Selanjutnya teori keadilan dibahas dari teori dalam filsafat hukum Islam, teori Aristoteles, Plato, dan teori keadilan John Rawls, yaitu :

#### **a. Teori Keadilan Dalam Filsafat Hukum Islam**

Gagasan Islam tentang keadilan dimulai dari keadilan ilahiah, apakah rasio manusia dapat mengetahui baik dan buruk untuk menegakkan keadilan dimuka bumi tanpa bergantung pada wahyu atau sebaliknya manusia itu hanya dapat mengetahui baik dan buruk melalui wahyu (Allah). Pada optik inilah perbedaan teologis di kalangan cendekiawan Islam muncul. Perbedaan berakar pada dua konsepsi yang bertentangan mengenai tanggung jawab manusia menegakkan keadilan ilahiah, dan perdebatan hal itu melahirkan dua mazhab utama teologi dialektika Islam yaitu mu`tazilah dan asy`ariah.

Tesis dasar Mu`tazilah adalah manusia yang bebas, bertanggung jawab dihadapan Allah yang adil, baik dan buruk merupakan kategori rasional yang dapat diketahui melalui nalar yaitu tak bergantung wahyu. Allah menciptakan akal manusia sedemikian rupa sehingga mampu melihat baik dan buruk secara obyektif. Bahwa keadilan Allah tergantung pada pengetahuan objektif tentang baik dan buruk, sebagaimana ditetapkan nalar, apakah sang pembuat hukum menyatakan atau tidak. Kaum Mu`tazilah menyatakan kemujaraban nalar sebagai sumber pengetahuan etika dan spiritual, dengan demikian menegakkan bentuk objektivisme rasionalis.<sup>32</sup>

Pendirian Mu`tazilah mendapat tentangan kaum Asy`ariah menolak gagasan akal manusia sebagai sumber otonomi pengetahuan etika. Mereka mengatakan baik dan buruk adalah Allah tentukan, dan angkuh menilai Allah berdasarkan kategori yang diberikan mengarahkan kehidupan manusia.

Bagi kaum Mu`tazilah tidak ada cara, dalam batas logika, menerangkan hubungan kekuasaan Allah dengan tindakan manusia. Segala sesuatu yang terjadi merupakan kehendakNya, tanpa penjelasan atau pembenaran. Namun, membedakan antara tindakan manusia yang bertanggung jawab dan gerakan yang dinisbahkan kepada hukum alam. Tanggung jawab manusia bukan merupakan hasil pemilihan bebas,

---

<sup>32</sup> Mumtaz Ahmad, *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, Mizan, Bandung, 1994, halaman 154.

suatu fungsi yang, menurut Mu`tazilah, menentukan cara bertindak yang dihasilkan. Namun hanya Allah semata-mata yang menciptakan segala tindakan secara langsung. Tetapi, dalam beberapa tindakan, suatu kualitas tindakan sukarela digantikan kehendak Allah, yang menjadikan seseorang wakil sukarela dan bertanggung jawab. Karenanya, tanggung jawab manusia merupakan hasil kehendak ilahiah yang diketahui melalui bimbingan wahyu. Kalau tidak, nilai-nilai tidak memiliki dasar selain kehendak Allah mengenai nilai itu.<sup>33</sup>

Konsepsi Asy`ariah tentang pengetahuan etika dikenal subyektivisme teistis, bahwa semua nilai etika tergantung pada ketetapan kehendak Allah yang diungkapkan dalam bentuk wahyu yang kekal dan tak berubah.

Salah satu konsep penting dan fundamental pokok bahasan filsafat hukum Islam adalah konsep *maqasid at-tasyri'* atau *maqasid al-syariah* yang menegaskan hukum disyari'atkan untuk mewujudkan dan memelihara maslahat umat manusia. Konsep ini diakui oleh para ulama, dan mereka memformulasikan suatu kaidah yang cukup populer, Di mana ada maslahat, disana terdapat hukum Allah.<sup>34</sup> Teori maslahat menurut Masdar F. Masudi sama dengan teori keadilan sosial dalam filsafat hukum.<sup>35</sup> Adapun inti konsep *maqasid al-syariah* adalah untuk mewujudkan kebaikan sekaligus menghindari keburukan atau menarik manfaat dan menolak mudarat, istilah sepadan dengan inti dari *maqasid al-syari'ah* adalah maslahat, karena penetapan hukum dalam Islam harus bermuara kepada maslahat.

#### **b. Teori Keadilan Menurut Aristoteles**

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *Nicomachean Ethics*, *Politics*, dan *Rethoric*. Lebih khusus dalam buku *Nicomachean Ethics*, keadilan yang berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti filsafat hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitan dengan

---

<sup>33</sup> *Ibid*, halaman 156.

<sup>34</sup> Muhammad Sa'id Ramdan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi as-Syariah al-Islamiah*, Mu'assasah ar-Risalah, Beirut, 1977, halaman 12.

<sup>35</sup> Masdar F. Mas'udi, *Meletakkan Kembali Maslahat Sebagai Acuan Syari 'ah*, Jurnal Ilmu dan Kebudayaan Ulumul Qur'an Nomor 3 Volume VI Tahun 1995, halaman 97.

keadilan.<sup>36</sup> Keadilan dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan dan dimaksudkan ketika mengatakan semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.

Dari perbedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. dia membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal penting ialah imbalan yang sama rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, persoalannya ialah ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

Keadilan distributif berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan pembuktian matematis, jelaslah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku di kalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.<sup>37</sup>

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku.

Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya kesetaraan yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali

---

<sup>36</sup> Carl Joachim Friedrich, *Op, Cit*, halaman 24.

<sup>37</sup> *Ibid*, halaman 25.

kesetaraan tersebut. bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.<sup>38</sup>

Dalam membangun argumen, Aristoteles menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan pada watak manusia, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Aristoteles adalah peletak dasar rasionalitas dan empirisme. Keadilan diuraikan dalam *Nicomachean Ethics* membahas aspek dasar hubungan antar manusia, meliputi masalah hukum, keadilan, persamaan, solidaritas perkawanan, dan kebahagiaan.

### c. Teori Keadilan Plato

Plato adalah pemikir idealis abstrak yang mengakui kekuatan di luar kemampuan manusia sehingga pemikiran irasional masuk dalam teori filsafatnya. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan masyarakat. Masyarakat memiliki elemen prinsipal yang harus dipertahankan, yaitu :

- 1) Pemilahan kelas yang tegas; misalnya kelas penguasa yang diisi oleh para penggembala dan anjing penjaga harus dipisahkan secara tegas dengan domba manusia.
- 2) Identifikasi takdir negara dengan takdir kelas penguasanya; perhatian khusus terhadap kelas ini dan persatuannya; dan kepatuhan pada persatuannya, aturan yang rigid bagi pemeliharaan dan pendidikan kelas ini, dan pengawasan ketat serta kolektivisasi kepentingan anggotanya.

Dari elemen prinsipal ini, elemen lain dapat diturunkan, misalnya :<sup>39</sup>

- 1) Kelas penguasa punya monopoli terhadap semua hal seperti keuntungan dan latihan militer, dan hak memiliki senjata dan menerima semua bentuk pendidikan,

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Karl R. Popper, *Masyarakat Terbuka dan Musuh-Musuhnya, (The Open Society and Its Enemy)*, diterjemahkan Uzair Fauzan, Pustaka Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, halaman 110.

- tetapi kelas penguasa ini tidak diperkenankan berpartisipasi dalam aktivitas perekonomian, terutama dalam usaha mencari penghasilan.
- 2) Harus ada sensor terhadap semua aktivitas intelektual kelas penguasa, dan propaganda terus-menerus yang bertujuan untuk menyeragamkan pikiran-pikiran mereka. Semua inovasi dalam pendidikan, peraturan, dan agama harus dicegah atau ditekan.
  - 3) Negara harus bersifat mandiri (*self-sufficient*). Negara harus bertujuan pada autarki ekonomi, jika tidak demikian, para penguasa akan bergantung pada para pedagang, atau justru para penguasa itu sendiri menjadi pedagang. Alternatif pertama akan melemahkan kekuasaan mereka, sedangkan alternatif kedua akan melemahkan persatuan kelas penguasa dan stabilitas negaranya.

Untuk mewujudkan keadilan masyarakat harus dikembalikan pada struktur aslinya, domba menjadi domba, penggembala menjadi penggembala. Tugas ini tugas negara menghentikan perubahan. Dengan demikian keadilan bukan mengenai hubungan antara individu melainkan individu dan negara. Bagaimana individu melayani negara.

Keadilan juga dipahami secara metafisis keberadaannya sebagai kualitas atau fungsi makhluk super manusia, yang sifatnya tidak dapat diamati oleh manusia. Realisasi keadilan digeser ke dunia lain, di luar pengalaman manusia; dan akal manusia yang esensial bagi keadilan tunduk pada cara-cara Tuhan yang tidak dapat diubah atau keputusan Tuhan yang tidak dapat diduga. Oleh karena inilah yang memimpin negara seharusnya manusia super, yaitu *the king of philosopher*.<sup>40</sup>

#### **d. Teori Keadilan Menurut John Rawls**

John Rawls dalam buku *a Theory of Justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju ketidaksamaan dalam prospek seorang mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang mencapai prospek

---

<sup>40</sup> Deliar Noer., *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Pustaka Mizan, Bandung, 1997, halaman 1.

kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka ini yang harus diberi perlindungan khusus.

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip utilitarisme, orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga menguntungkan golongan masyarakat lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. *Pertama*, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang kecil. *Kedua*, ketidaksamaan diikat pada jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Program penegakan keadilan berdimensi kerakyatan harus memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, *pertama*, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. *Kedua*, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London, 1973, yang sudah diterjemahkan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, halaman 27.

Prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung.

Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu mengembangkan kebijakan mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

Teori hukum keadilan merupakan *grand theory* dalam penelitian ini, konsep keadilan dijadikan dasar analisa terhadap bahan dan fakta hukum guna mendeskripsi atas rekonstruksi hukum pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan.

## 2. Teori Negara Hukum

Plato, adalah filsuf Yunani, pertama kali melahirkan pemikiran negara hukum yang terkenal dalam *Nomoi*. Kemudian berkembang konsep *rechtstaat*, dan *the Rule of Law* serta konsep lain.<sup>42</sup> Dalam perkembangan, gagasan tersebut melahirkan konsep negara hukum formal yang dikemukakan Immanuel Kant, dan konsep negara hukum material oleh J. Stahl.

Demikian pula, Albert Venn Dicey mengajukan konsep tentang *the Rule of Law* ada 3 (tiga) elemen atau unsur *the Rule of Law*, yaitu :<sup>43</sup>

- a. Keunggulan mutlak hukum;
- b. Persamaan di hadapan hukum;
- c. Konsep berdasarkan konstitusi adalah hasil pengakuan hak individual oleh Hakim.

---

<sup>42</sup> Mohammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, halaman 74.

<sup>43</sup> J. J. Rousseau, *De Contract Social*, Ronald Grimsley, Oxford, 1972, halaman 37.

Menurut H. W. R. Wade, mengidentifikasi 5 (lima) aspek *the Rule of Law* yaitu

.<sup>44</sup>

- a. Semua tindakan pemerintah harus menurut hukum;
- b. Pemerintah harus berperilaku dengan suatu bingkai yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip membatasi kekuasaan diskresi;
- c. Sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan pengadilan yang murni independen dari eksekutif;
- d. Harus seimbang (*even handed*) antara pemerintah dan warga negara; dan
- e. Tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang.

Paham negara *rechtstaat* dilukiskan dengan negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*), tugas pemerintah dibatasi mempertahankan ketertiban umum dan keamanan (*de openbare orde en veiligheid*). Mochtar Kusumaatmadja, mengemukakan makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah : ... kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama dihadapan hukum. Konsep negara hukum tentu saja sekaligus memadukan paham kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum sebagai satu kesatuan.

Untuk menelusuri konsep negara hukum pada dasarnya dapat dijelaskan melalui dua aliran pemikiran, yaitu konsep *Rechtstaat* dan *the Rule of Law*. Konsep *Rechtstaat* berasal dari Jerman dan konsep *the Rule of Law* berasal dari Inggris. *Rechtstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX, sedangkan *the Rule of Law* mulai populer dengan terbitnya buku Albert Venn Dicey tahun 1855 dengan judul *Introduction to the Study of the Law of the Constitutions*.

Konsep *Rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner. Sebaliknya, konsep *the Rule of Law* berkembang secara evolusioner. Hal ini nampak dari isi atau kriteria *Rechtstaat* dan kriteria *the Rule of Law*. Konsep *Rechtstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *Civil Law* atau *Modern Roman Law* sedangkan konsep *the Rule of Law* bertumpu pada sistem hukum

---

<sup>44</sup> H. W. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1984, halaman 24.

yang disebut *Common Law* atau *Anglo Saxon. Rechtsstaat* dan *the Rule of Law* dengan tumpuan masing-masing mengutamakan segi yang berbeda.

Konsep *Rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*, sedangkan *the Rule of Law* mengutamakan *equality before the law*. Akibat adanya perbedaan titik berat dan pengoperasian tersebut, muncul unsur-unsur yang berada antara konsep *Rechtsstaat* dan konsep *the Rule of Law*. Adapun perbedaan tersebut adalah sebagai berikut :

a. Unsur *Rechtsstaat* :

- 1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia;
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 4) Peradilan administrasi.

b. Unsur *the Rule of Law*

- 1) Supremasi aturan hukum;
- 2) Kesamaan kedudukan di depan hukum; dan
- 3) Jaminan perlindungan hak asasi manusia.

Dari uraian unsur *Rechtsstaat* maupun *the Rule of Law* nampak adanya persamaan dan perbedaan kedua konsep tersebut. *Rechtsstaat* maupun *the Rule of Law* selalu dikaitkan dalam konsep perlindungan hukum, sebab tidak lepas dari gagasan memberi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Keduanya memiliki inti upaya memberikan perlindungan pada hak kebebasan sipil warga negara, berkenaan perlindungan hak dasar, yang konsekuensi logisnya harus diadakan pemisahan atau pembagian kekuasaan di dalam negara. Hal ini karena

pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam negara, pelanggaran dapat dicegah atau paling tidak dapat diminimalkan.

Perbedaan antara *Rechtstaat* dan *the Rule of Law* nampak pada pelembagaan dunia peradilan, *Rechtstaat* dan *the Rule of Law* menawarkan lingkungan peradilan yang berada meskipun intinya kedua konsep tersebut menginginkan perlindungan hak asasi manusia melalui pelembagaan peradilan independen. Pada konsep *Rechtstaat* terdapat lembaga peradilan administrasi yang merupakan lingkungan peradilan yang berdiri sendiri, sedangkan pada konsep *the Rule of Law* tidak dapat peradilan administrasi sebagai lingkungan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan *the Rule of Law* semua orang dianggap sama kedudukannya di depan hukum, sehingga bagi warga negara maupun pemerintah harus disediakan peradilan yang sama.

Philipus M. Hadjon menjelaskan : *Rechtstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *Civil Law* atau *Modern Roman Law*, sedangkan *the Rule of Law* bertumpu pada sistem hukum *Common Law*. karakteristik *Civil Law* adalah *administratif*, sedangkan karakteristik *Common Law* adalah *judicial*. pembentukn hukum *Civil Law* dilakukan melalui undang-undang dan kodifikasi sedangkan *Common Law* melalui Presiden (*Judge Made Law*).

Meskipun konsep *Rechtstaat* dan *Rule of Law* setelah perang dunia kedua sangat peduli terhadap kesejahteraan sosial, namun filosofi *liberalistic* individual dan kapitalistik tetap menonjol, karena itu tidak disenangi negara penganut paham sosialis-komunis (*socialist legality*), ialah negara hukum berwawasan sosial-komunis mewujudkan masyarakat sosial tanpa kelas dan anti hak asasi manusia. Konsekuensinya tidak ada tempat istimewa bagi individu memiliki hak kekayaan intelektual, semua menjadi milik negara.

Berkenaan negara hukum, Daniel S. Lev berpendapat negara hukum adalah suatu negara yang disandarkan pada pembagian kekuasaan yang bertujuan untuk memperlemah elit politik. Pembagian kekuasaan berdasarkan ide negara hukum menjadi suatu hal yang sah (*legitimate*).

### 3. Teori Negara Kesejahteraan

Sejarah kelahiran teori negara kesejahteraan<sup>45</sup> menjadi landasan dan fungsi pemerintahan konsep negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari negara hukum formal (klasik), yang dilandasi pemikiran pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara.

Konstruksi intelektual yang menandai sebuah teori negara kesejahteraan memiliki tujuan pokok antara lain : *pertama*, mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik; *kedua*, menjamin pendistribusian kekayaan secara adil dan merata; *ketiga*, mengurangi kemiskinan; *keempat*, menyediakan asuransi sosial bagi masyarakat miskin; *kelima*, menyediakan subsidi layanan sosial bagi *disadvantage people*; *keenam*, memberikan proteksi bagi setiap warga negara.<sup>46</sup>

Dari tujuan negara modern, dimaknai teori negara kesejahteraan tidak semata-mata berorientasi menjaga pertahanan dan keamanan negara, akan tetapi lebih menekankan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Berkaitan dengan negara kesejahteraan, Spicker menyatakan *welfare state* adalah *a state which benefits its citizen in accordance with certain set of principles, from cradle to grave*. Fungsi negara semacam itulah menjadi keharusan bagi peran kontekstual negara-negara modern.

Pergeseran konsep ini mengubah skema peran sosial pemerintah yang semula sekedar *subordinate* terhadap legislasi parlemen, menjadi berperan aktif mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan melalui kebijakan regulasi operasional dan berbagai

---

<sup>45</sup> Sejak turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Administrasi negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Diberinya tugas *bestuurszorg* itu membawa suatu konsekuensi yang khusus bagi administrasi negara. E. Utrecht, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 2008, halaman 29.

<sup>46</sup> Amien Alhumami, *Negara Sejahtera*, Artikel Harian Kompas, 16 Oktober 2005.

diskresi untuk mencegah kesenjangan sosial serta mengupayakan terwujudnya *social welfare*.

Berkaitan konsep negara kesejahteraan yang merupakan revisi dari konsep negara pasif, Jimly Asshiddiqie menguraikan dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut memperluas tanggung jawabnya kepada masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak.<sup>47</sup> Perkembangan ini memberikan legalisasi bagi negara intervensionis abad ke-20. Negara harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Dengan intervensi ini, fungsi negara juga meliputi kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti *social security*, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan. Di samping itu juga meluas sampai pada pengaturan berbagai aktivitas masyarakat, baik secara individual maupun badan kolektif (*corporate bodies*) untuk mengubah kondisi kehidupan individu dan kelompok penduduk.

Mengomentari konsep negara pengurus versi Bung Hatta, Jimly Asshiddiqie berpendapat kecenderungan intervensionistis muncul dan berkembang dimana-mana, termasuk negara baru yang muncul sebagai akibat proses dekolonisasi global pada abad ke-20. Indonesia, tak terkecuali, dipengaruhi gagasan negara kesejahteraan ini.<sup>48</sup> Seperti dikemukakan oleh Hatta dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, negara Indonesia yang akan didirikan dengan konstitusi yang sedang mereka rumuskan adalah negara pengurus, yaitu negara kesejahteraan atau *welfare state*. Hal ini tercermin dalam rumusan UUD 1945, yaitu Bab XIV mengenai kesejahteraan sosial. Dengan demikian, pada abad

---

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945 – 1980 an*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2004, halaman 223.

<sup>48</sup> *Ibid*, halaman 224.

ke-20 ini konsep negara kesejahteraan ini menjadi populer, dan secara cepat mempengaruhi cara kerja berbagai pemerintah di seluruh penjuru dunia.

Perspektif teori negara kesejahteraan lebih menekankan kepada negara agar berperan aktif mengelola organisasi dan perekonomian, mencakup tanggung jawab negara menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negara.

Konsep kesejahteraan umum sebagai keseluruhan prasyarat sosial yang memungkinkan atau mempermudah manusia mengembangkan semua nilainya, atau sebagai jumlah semua kondisi kehidupan sosial yang diperlukan agar masing-masing individu, keluarga, dan kelompok masyarakat dapat mencapai kebutuhan atau perkembangan mereka dengan lebih utuh dan cepat.<sup>49</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, ciri utama negara kesejahteraan adalah munculnya kewajiban pemerintah mewujudkan kesejahteraan umum warganya.

Ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan.<sup>50</sup>

Dalam konsep negara kesejahteraan atau *welfare state* dikatakan negara sebagai organisasi tertinggi berwenang menentukan arah kebijakan berbagai bidang kehidupan bangsa dan pemerintah berkewajiban membangun dan memajukan kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana telah disebutkan di atas.

#### **4. Teori Hukum Pembangunan**

Konsep negara kesejahteraan diaplikasikan oleh teori hukum *law as a tools of social engineering*. Teori hukum ini dikembangkan oleh Roescoe Pond. Teori ini mengatur

---

<sup>49</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, halaman 314.

<sup>50</sup> Pemikiran perihal tercapainya imbalan kegiatan ekonomi yang menguntungkan semua warga bangsa telah menjadi wacana yang menghasilkan sistem negara kebangsaan yang ebsifat Negara kesejahteraan. Lazimnya dengan berbagai variant definisi karena perbedaan sudut pandang terhadap unsur-unsurnya akan tetapi tidak berbeda dalam substansi dari berbagai Negara tersebut akan disebut sebagai *social welfarestate* atau *sociale rechtsstaat*.

hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat. Dalam penerapannya di Indonesia, dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan teori hukum pembangunan, bahwa hukum digunakan sebagai sarana pembaharuan.<sup>51</sup> Mochtar Kusumaatmadja cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat.

Pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan hukum dalam arti norma diharapkan mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki pembangunan dan pembaharuan.<sup>52</sup> Diperlukan sarana berupa peraturan hukum sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena .<sup>53</sup>

- a. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan *yurisprudensi* khususnya putusan *the supreme court* pada tempat lebih penting;
- b. Konsep hukum sebagai alat akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan *legisme* sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu;
- c. Apabila hukum di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Hukum sebagai sarana penunjang pembangunan berarti hukum diperlukan sebagai pemberi patokan serta pengarahannya hukum harus memberikan kebutuhan hukum masyarakat. Tujuan pembangunan hukum ini dimaksudkan mencapai tujuan hukum itu sendiri yaitu ketertiban.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, halaman 84.

<sup>52</sup> Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Utomo, Jakarta, 2006, halaman 411.

<sup>53</sup> *Ibid*, halaman 415.

<sup>54</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Alumni, Bandung, 2002, halaman 14.

Ada 2 (dua) aspek melatarbelakangi kemunculan teori hukum ini, yaitu: *Pertama*, ada asumsi hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat. *Kedua*, dalam kenyataan di masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern. Oleh karena itu, tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur.

Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban. Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban.

Hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai sarana pembaharuan masyarakat/*law as a tool of social engeneering* atau sarana pembangunan.<sup>55</sup> Aksentuasi tolok ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti teori hukum pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu :<sup>56</sup>

- a. Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;
- b. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Dalam hubungan dengan fungsi hukum, Mochtar Kusumaatmadja memberikan definisi hukum dalam pengertian lebih luas, tidak saja merupakan keseluruhan asas dan

---

<sup>55</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1995, halaman 13.

<sup>56</sup> *Ibid*

kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga (*institution*) dan proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.<sup>57</sup> Dengan kata lain suatu pendekatan normatif semata-mata tentang hukum tidak cukup apabila hendak melakukan pembinaan hukum secara menyeluruh.

Pada bagian lain, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan. Pengertian hukum menunjukkan bahwa untuk memahami hukum secara holistik tidak hanya terdiri dari asas dan kaidah, tetapi juga meliputi lembaga dan proses.

## 5. Teori Kepastian Hukum

Pelaksanaan pendaftaran tanah harus memenuhi asas kepastian hukum, dilakukan dengan cara yang diatur peraturan perundang-undangan dimana semua pihak dapat mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.<sup>58</sup> Kepastian hukum harus terdapat dalam hukum itu sendiri, dimana tiada satupun kalimat atau bahasa dalam undang-undang menimbulkan penafsiran berbeda.<sup>59</sup>

Tugas melakukan pendaftaran tanah dibebankan kepada Pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechtscadaster*, yaitu untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya mempermasalahkan haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan kepentingan lain seperti perpajakan.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, halaman 11.

<sup>58</sup> Rubaie, Achmad. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Banyu Media Publishing, Malang, 2007, halaman 32.

<sup>59</sup> Syafruddin Kallo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Pustaka Bangsa Press, Jakarta, 2004, halaman 154.

<sup>60</sup> A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1994, halaman 13

Pendaftaran tanah selain melindungi si pemilik, juga untuk mengetahui status tanah, siapa pemilik, apa hak, berapa luas, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.<sup>61</sup> Bagi hak tanggungan dengan terdaftarnya perikatan sebagai jaminan hak tanggungan akan diperoleh hak preferen bagi si kreditur dan asas publisitas melindungi eksistensi jaminan dari adanya gugatan pihak ketiga.

Selain itu masih ada ketentuan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA yang mengharuskan dilaksanakan pendaftaran tanah oleh pemegang hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Keharusan mendaftarkan tanah dimaksudkan agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka dalam arti demi kepastian hukum bagi pemegang hak. Pendaftaran atas setiap peralihan, penghapusan dan pembebanan, pendaftaran pertama kali atau konversi atau pembebanannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftar, apalagi pendaftaran tersebut merupakan bukti yang kuat bagi pemegang haknya.<sup>62</sup>

Sesuai perkembangan, landasan hukum pendaftaran tanah yang semula didasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Bila pada UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak ada pengertian tegas apa yang disebut pendaftaran tanah, maka Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diuraikan defenisi pendaftaran tanah yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Begitu juga tujuan pendaftaran tanah, yang menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA hanya bertujuan tunggal semata-mata menjamin kepastian hukum, berdasarkan Pasal 3

---

<sup>61</sup> Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, USU Press, Medan, 2000, halaman 132.

<sup>62</sup> A. P. Parlindungan, *Op, Cit*, halaman 11.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikembangkan tujuan pendaftaran tanah meliputi :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftar.

Dalam rangka memberikan kepastian dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak atas tanah diberikan sertipikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data berkaitan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan terbuka untuk umum (asas publisitas), sementara dalam mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik satuan rumah susun, wajib didaftar.

Sehubungan instruksi kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah dengan tujuan utama menjamin kepastian hukum, hal ini dikaitkan persoalan pemberian hak atas tanah, yakni dalam menentukan siapa yang berhak (subjek) atas suatu bidang tanah tertentu, dimana letak, batas-batas dan berapa luas bidang tanahnya dan apa jenis haknya (objeknya) yang sebenarnya. Jika setiap orang yang diberikan haknya ingin mengetahui data atas suatu bidang tanah yang diberikan hak kepadanya dan dipersilahkan menyelidikinya sendiri mengenai keadaan tersebut, tentu membutuhkan biaya dan waktu, sedangkan hasilnya belum tentu benar.

Agar tersedia data hak atas tanah dan masyarakat memperolehnya dengan mudah, pemerintah mengadakan suatu lembaga pengumuman.<sup>63</sup> Lembaga pengumuman ini disebut pendaftaran tanah. Dengan lembaga pengumuman/ pendaftaran tanah ini akan

---

<sup>63</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Jakarta, 1999, halaman 27.

terjamin kepastian hukum mengenai hak atas tanah, baik menyangkut subjek maupun objek haknya.

Dengan pengukuhan hak atas tanah dalam lembaga pengumuman pada suatu instansi pemerintah, setiap kejadian mengenai hak atas tanah dapat diikuti secara tertib, sehingga kepastian hukum untuk hak atas tanah dapat dikendalikan dengan baik. Itu sebab pendaftaran tanah diselenggarakan dengan tujuan dapat menjamin kepastian hukum untuk hak atas tanah. Kepastian dari pemiliknya, letak, batas, luas dan jenis hak atas tanahnya.<sup>64</sup>

Adapun syarat yang dipenuhi agar pendaftaran tanah menjamin kepastian hukum adalah :<sup>65</sup>

- a. Tersedianya peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran secara kadasteral yang dapat dipakai untuk rekonstruksi batas di lapangan dan batas-batasnya merupakan batas yang sah menurut hukum;
- b. Tersedianya daftar umum bidang-bidang tanah yang dapat membuktikan pemegang hak terdaftar sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum;
- c. Terpeliharanya daftar umum pendaftaran tanah yang selalu mutakhir, yakni setiap perubahan data mengenai hak atas tanah seperti peralihan hak tercatat dalam daftar umum.

Terhadap peta bidang tanah hasil pengukuran dapat dikatakan memenuhi kaedah yuridis apabila bidang tanah yang dipetakan batas-batasnya telah dijamin kepastian hukum berdasarkan kesepakatan penunjukan batas oleh pemilik dan pihak yang berbatasan (Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), ditetapkan pejabat berwenang (Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) dan diumumkan secara langsung kepada masyarakat setempat untuk memberikan kesempatan kepada pihak lain menyampaikan keberatan (Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).<sup>66</sup> Sedang daftar umum bidang tanah disediakan pada Kantor Pertanahan yang menyajikan data fisik dan data yuridis bidang tanah yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama (Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), setiap orang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan

---

<sup>64</sup> *Ibid*, halaman 27.

<sup>65</sup> *Ibid*, halaman 28.

<sup>66</sup> Bambang Eko H N, *Pembakuan Peta Pendaftaran Tanah*, BPN, Jakarta, 2001, halaman 3.

data yuridis yang tersimpan dalam daftar umum (Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Terkait lembaga pengumuman, dalam sistem pendaftaran tanah dikenal adanya sistem publikasi. yaitu sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif. sistem publikasi negatif maksudnya negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertifikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertifikat mutlak sebagai pemilik, sedang sistem publikasi positif sebaliknya. Tetapi manapun yang digunakan sebenarnya tidak menjadi persoalan, karena sistem publikasi negatif maupun sistem publikasi positif sama-sama memiliki keuntungan dan kelemahan. Oleh karena itu barangkali negara Indonesia tidak menganut secara mutlak negatif dan tidak pula positif, mengingat tanah lebih banyak belum terdaftar dan tunduk pada hukum adat yang tidak mementingkan pendaftaran tanah saat itu.

Untuk sistem pendaftaran tanah di Indonesia, dikategorikan menganut sistem campuran keduanya, yaitu sistem negatif bertendensi positif, maksudnya negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam sertifikat, namun selama tidak ada orang lain mengajukan gugatan ke pengadilan yang merasa lebih berhak, data dalam sertifikat adalah tanda bukti hak yang kuat (Pasal 19 ayat (2) UUPA).

Bukti Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif adalah dilakukannya pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A (untuk hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai) dan Panitia B (untuk Hak Guna Usaha) terhadap setiap permohonan pendaftaran tanah, artinya Kantor Pertanahan tidak akan gegabah saja menerima permohonan pendaftaran tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan oleh Panitia A atau Panitia B.<sup>67</sup>

Apabila telah dilakukan pemeriksaan tanah sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, pemegang hak (subjek) maupun tanah (objek) telah terdaftar dan pemegang hak berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Bukti pemegang hak berhak atas tanahnya dengan pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian

---

<sup>67</sup> A. P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria, Op, Cit*, halaman 116.

kuat yang dinamakan sertifikat tanah. Dengan kata lain hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti pemilikan tanah. Dengan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat, akan tercapai kepastian hukum akan hak atas tanah, karena data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertifikat tanah diterima sebagai data yang benar, baik dalam melaksanakan perbuatan hukum maupun dalam berperkara di pengadilan.

Dengan terdaftarnya bidang tanah sebenarnya tidak semata-mata terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikan dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seseorang pemilik mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal sebagai berikut :<sup>68</sup>

- a. Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*);
- b. Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*);
- c. Adanya jaminan ketelitian dalam sistim yang dilakukan (*accuracy*);
- d. Mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e. Dengan biaya yang terjangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).

Rekaman pendaftaran tanah secara berkesinambungan akan terpelihara di Kantor Pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik bidang tanah akan terpelihara dalam buku tanah. Sehingga begitu sertifikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak, maka segala aktifitas tanah bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan walaupun terjadi mutasi haknya akan jelas terekam dalam buku tanah, dan rekaman ini terpelihara demi kepentingan tanah atas kedudukan orang yang berhak dari padanya. Sepanjang isi/sifat hak itu bisa diagunkan atau dimutasikanya, maka tidak ada orang yang tidak menghormati bila *right to use* dan *right of dispossal* memang diberikan oleh jenis haknya sendiri. Kenyataan terwujudnya kepastian hukum yang diterapkan ini yang menjadi persoalan pokok dan undang-undang untuk saat ini.

---

<sup>68</sup> S. Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge University, 1976, page 260, Dalam A. P. Perlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2004, halaman 10.

Khusus penyediaan informasi pertanahan ditempatkan sebagai tujuan pendaftaran tanah dengan pengembangan dan pelembagaan sistem informasi pertanahan, masyarakat dapat mengetahui pemilik dari setiap bidang tanah, luas ukuran, batas-batas, macam hak, dan beban-beban yang diletakkan atas bidang-bidang tanah tersebut.

Sebagai salah satu tujuan, penyediaan informasi harus mengandung nilai kepastian dan kebenaran karena informasi akan menjadi dasar bagi masyarakat melakukan perbuatan hukum berkenaan bidang-bidang tanah tertentu. Tanpa adanya kepastian dan kebenaran informasi, tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemilikan hak atas tanah tidak akan tercapai karena informasi yang tidak benar justru meningkatkan konflik pertanahan diantara warga masyarakat, oleh karenanya kedisiplinan dan ketaatan hukum dari aparat BPN harus dapat dipelihara dan ditingkatkan untuk menghindari terjadinya kekeliruan penyalahgunaan informasi pertanahan.

## **6. Teori Perlindungan Hukum**

Hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam lalu lintas kepentingan, perlindungan kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan membatasi kepentingan dilain pihak. Hukum secara umum adalah sarana mengatur hak dan kewajiban manusia sebagai subjek hukum dan sebagai perlindungan hukum bagi subjek hukum itu sendiri, dengan demikian antara hukum dan manusia tidak bisa dipisahkan.

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen mengatur hak dan kewajiban, agar subjek hukum menjalankan kewajiban dengan baik dan mendapatkan hak secara wajar. Di samping, hukum berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum subjek hukum.<sup>69</sup> Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar terlindungi.

---

<sup>69</sup> Ridwan H R, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2003, halaman

Perlindungan hukum memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum.<sup>70</sup>

Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan harkat dan martabat manusia bersumber dari Pancasila dan prinsip negara hukum berdasarkan Pancasila yang memiliki elemen dan cirri :

- a. Keserasian hubungan pemerintah dengan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara;
- c. Penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan cara terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan elemen tersebut, perlindungan hukum diarahkan kepada :

- a. Usaha mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa, dalam hubungan ini sarana perlindungan hukum preventif patut diutamakan dari pada sarana represif;
- b. Usaha menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat dengan cara musyawarah;
- c. Penyelesaian sengketa melalui perdilan merupakan jalan terakhir, perdilan merupakan *ultimatum remedium* dan perdilan bukan forum konfrontasi sehingga perdilan mencerminkan suasana damai dan tenteram terutama melalui hubungan acaranya.

Perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa yang mengarahkan tindakan pemerintah untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan menyelesaikan terjadinya sengketa termasuk penanganannya di lembaga perdilan.<sup>71</sup>

---

265.

<sup>70</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, halaman 53.

<sup>71</sup> Ninik Wauf, *Kajian Teori Perlindungan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 2011, halaman 46.

Hukum tercipta sebagai sarana mengatur hak dan kewajiban manusia sebagai subjek hukum dan perlindungan subjek hukum. Perlindungan hukum bagi rakyat adalah tindakan pemerintah bersifat preventif dan represif, untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa, pemerintah harus lebih mengutamakan musyawarah, penyelesaian sengketa melalui peradilan adalah jalan terakhir.

Dari teori tersebut, bahwa hukum pertanahan yang menjadi fokus penelitian akan dilihat dalam kerangka landasan filosofis dan yuridis yang mendasari. *Pertama*, Indonesia adalah negara hukum. *Kedua*, Indonesia merupakan negara kesejahteraan. *Ketiga*, Hukum Pertanahan Indonesia disusun dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan dalam konteks demokrasi konstitusional.

Negara Indonesia berdasar atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka.<sup>72</sup> Menurut gagasan Plato, negara hukum adalah nomokrasi.<sup>73</sup> Konsep negara hukum, *Rechtsstaat*, atau *Rule of Law* (Inggris) diterjemahkan dalam prinsip konstitusi menjamin hak asasi dan pemisahan kekuasaan. Teori kedaulatan hukum Krabbe menyatakan kekuasaan tertinggi dalam negara hukum adalah hukum itu sendiri. Semua rakyat, bahkan negara tunduk kepada hukum. Jadi, yang berdaulat itu hukum.<sup>74</sup> Krabbe mengemukakan teori kedaulatan negara, bahwa negara harus tunduk kepada tata tertib hukum. Sebab, hukum lebih berdaulat daripada negara.

Dalam konsep *Rechtsstaat*, hukum tidak dapat dirangkul dalam kekuasaan mutlak politik. *Rechtsstaat* memiliki hukum yang mengatur dan menjaga ketertiban masyarakat, termasuk pencipta hukum dan pelaku politik. Negara hukum tidak mengenal kekuasaan politik yang mengesampingkan hukum atau berada di atas kekuasaan hukum.

---

<sup>72</sup> Hal ini dinyatakan dalam bagian penjelasan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tentang sistem pemerintahan negara. Dinyatakan : Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar kekuasaan belaka (*machtsstaat*)

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, halaman 82.

<sup>74</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1996, halaman 156.

Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas). Indonesia merupakan negara hukum konstitusional, dimana konstitusi merupakan hukum tertinggi, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Prinsip dasar pemanfaatan tanah diatur dalam konstitusi. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>75</sup> Prinsip pemanfaatan diperjelas melalui ketentuan bentuk perekonomian nasional dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 : Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan nasional.

Melihat pemikiran pendiri negara, Indonesia dirancang tidak sekadar menjadi negara politik atau hukum formal. Alih-alih hanya membentuk pemerintahan yang berfungsi memelihara ketenangan dan ketertiban, menjalankan fungsi diplomatik, pertahanan keamanan, dan perpajakan.<sup>76</sup> Para pendiri negara menginginkan Indonesia menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini tecermin dari Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan tujuan negara yang diproklamasikan: Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara dan komitmen untuk membangun suatu negara kesejahteraan ditegaskan kembali melalui GBHN Tahun 1973 yang dirumuskan MPR: Pembangunan nasional

---

<sup>75</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1983, halaman 1.

<sup>76</sup> Sondang P Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Haji Masagung, Jakarta, 1988, halaman 104.

bertujuan mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah NKRI yang merdeka, bersatu, berdaulat dan berkedaulatan rakyat, dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis, dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.<sup>77</sup>

Dalam negara kesejahteraan, tugas pemerintah atau negara tidak hanya memenuhi tujuan asli memelihara perdamaian, ketertiban, keamanan, dan keadilan, tetapi mengupayakan tujuan sekunder dan tujuan memajukan peradaban. Tujuan sekunder untuk memberikan kesejahteraan kepada warga negara.<sup>78</sup>

Terkait upaya menyejahterakan warga negara dan mengatur pengelolaan bumi, MPR menerbitkan TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Pasal 7 ayat (1) disebutkan : Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan penguasaan dan pemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas. Intinya, pemanfaatan tanah harus mengutamakan kepentingan rakyat banyak.

Indonesia merupakan negara berbasis ekonomi agraris, TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 menentukan penggunaan tanah selayaknya diutamakan untuk mengembangkan pertanian rakyat.<sup>79</sup> Diharapkan tanah memberi sebesar-besar kemakmuran bagi usaha tani kecil, menengah, dan koperasi. Ketentuan pertanahan UUPA dimaksudkan untuk (1) menjamin kepastian hukum agraria nasional yang berdasar atas hukum adat tentang tanah dan (2) memungkinkan perwujudan fungsi bumi, air dan ruang angkasa untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hukum tanah Indonesia semula beraneka ragam, sebab berlaku hukum tanah adat, hukum tanah barat, dan hukum tanah swapraja. Namun, yang terkodifikasi adalah *Agrarische*

---

<sup>77</sup> Centre for Strategic and International Studies, *Analisa*, Volume 15, CSIS, Jakarta, 1986, halaman 640.

<sup>78</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, Arrnico, Bandung, 1986, halaman 210.

<sup>79</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, halaman 20.

*Wet dan Agrarisch Besluit* 1870. Setelah UUPA disahkan, keanekaragaman aturan diakhiri. UUPA merupakan tonggak reformasi agraria di Indonesia.

Dengan keberadaan UUPA dan berbagai peraturan pelaksana lainnya, tersusun dan tersedialah perangkat hukum pertanahan.<sup>80</sup> Dalam menciptakan unifikasi hukum tanah, yang pertama-tama dipilih sebagai fondasi adalah hukum adat<sup>81</sup> di samping hukum barat *Anglo Saxon* yang mengakui kepemilikan individual dan hukum komunis yang tidak mengenal hak pemilikan tanah secara individu.<sup>82</sup> Ini berarti hukum tanah adat sebagai hukum asli rakyat Indonesia dijadikan sumber utama dalam menyusun UUPA. Hukum adat atas tanah ini berlandaskan semangat kerakyatan, kebersamaan, dan keadilan.<sup>83</sup>

Dalam pengertian hukum, hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu. Suatu wilayah merupakan ulayat suatu masyarakat adat berarti bahwa wilayah tersebut merupakan *lebensraum* dunia kehidupan-warga masyarakat hukum adat, yang mengambil manfaat sumber daya alam daripadanya, termasuk tanah.

Wewenang dan kewajiban timbul dari hubungan lahiriah dan batiniyah turun-temurun antara anggota masyarakat hukum adat dan wilayah yang mereka tinggali. Pasal 3 UUPA mengisyaratkan pengakuan hak ulayat sebagai hak penguasaan tertinggi atas tanah. Namun, UUPA tidak mengatur dan tidak menentukan kriteria eksistensi hak ulayat. UUPA membiarkan hak ulayat diatur hukum adat setempat.<sup>84</sup> Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan : Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud

---

<sup>80</sup> *Ibid*, halaman 35.

<sup>81</sup> Mengambil hukum adat sebagai sumber utama hukum tanah nasional berarti menggunakan konsepsi, asas dan lembaga hukum adat. Jadi, peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang disusun berdasar sistem hukum adat. Hukum adat Indonesia dikenal sebagai perangkat hukum yang beraneka ragam. Namun, sebenarnya yang beraneka ragam itu hanyalah yang mengatur bidang kekeluargaan dan pewarisan. Ada keseragaman di balik ketidakseragaman yang tampak dari luar itu. Secara umum poin-poin terkait konsep, asas, dan sistem pengaturan adalah sama, yakni bahwa hak penguasaan tertinggi terletak pada apa yang dalam perundang-undangan dikenal sebagai hak ulayat. *Ibid*, halaman 7.

<sup>82</sup> *Ibid*, halaman 26.

<sup>83</sup> *Ibid*, halaman 37.

<sup>84</sup> *Ibid*, halaman 55.

dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.<sup>85</sup>

Pasal 2 ayat (2) UUPA merinci yang dimaksud hak menguasai negara untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan masyarakat dan negara hukum Indonesia. Pasal 2 ayat (2) merupakan tafsiran otentik pembuat undang-undang atas Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, terutama atas frase dikuasai oleh negara. Ditegaskan dalam Penjelasan Umum II tentang Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional Nomor (2) bahwa hak menguasai negara bukan berarti memiliki seperti pengertian *domein*, melainkan berarti kewenangan negara di bidang hukum publik sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia.<sup>86</sup> Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Umum I UUPA yang menyatakan : Di dalam negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan.

Sistem hukum pertanahan nasional menganut prinsip nasionalitas. Ini dapat dibaca dari Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA, yang berbunyi :

- (1) Hanya WNI dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.
- (2) Tiap-tiap WNI, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 9 UUPA memberikan penegasan hanya WNI yang boleh mempunyai hubungan penuh dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Orang asing, termasuk perwakilan perusahaan asing, hanya dapat mempunyai hak atas tanah

---

<sup>85</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1989, halaman 5.

<sup>86</sup> *Ibid*, halaman 2.

terbatas, selama kepentingan WNI tidak terganggu dan selama perusahaan orang asing dibutuhkan untuk mendukung pembangunan Indonesia dan sebagai komponen tambahan pembangunan ekonomi Indonesia.<sup>87</sup>

## **F. Kerangka Konseptual**

1. Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.
2. Pasal 1 ayat (1) menurut PP Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.
3. Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
4. Data yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
5. Dalam Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan

---

<sup>87</sup> A P Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, halaman 87.

yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

6. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP Nomor 24 Tahun 1997).
7. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP Nomor 24 Tahun 1997).
8. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah (Pasal 1 angka 15 PP Nomor 24 Tahun 1997).
9. Sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala BPN 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yaitu : perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.
10. Pembatalan Hak Atas tanah dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Kepala BPN 3 Tahun 2011, yaitu pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

## **G. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan penelitian dan penelusuran kepustakaan, dari penelitian yang telah dilakukan peneliti terdahulu terdapat beberapa penelitian yang membahas dan menganalisa mengenai hukum pertanahan, yaitu :

1. Herlina Ratna Sambawa Ningrum, *Rekonstruksi Prilaku Birokrasi Penegak Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2014.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tanah dilakukan melalui litigasi maupun non litigasi, terdapat faktor internal maupun eksternal yang menjadi kendala dalam penyelesaian sengketa atas tanah. Faktor utamanya menyangkut pandangan penyelesaian sengketa tanah yakni birokrasi penegakan hukum. Bahwa konstruksi ideal perilaku birokrasi penegak hukum penyelesaian sengketa atas tanah perlu direkonstruksi menuju konstruksi yang berbasis nilai keadilan

2. Setyo Utomo, *Rekonstruksi Perlindungan Hukum Penguasaan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Sempadan Sungai Kapuas Berbasis Nilai Keadilan (Studi Budaya Hukum Masyarakat di Kota Pontianak)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2016.

Hasil penelitian bahwa penguasaan hak atas tanah dan bangunan yang berada di sepanjang garis sempadan sungai Kapuas di Kota Pontianak, belum mendapatkan keadilan dan hingga saat ini adalah sebatas status quo hingga batas waktu yang tidak diketahui. Kelemahan dalam upaya memberikan perlindungan jaminan kepastian hukum penguasaan hak atas tanah dan bangunan kepada warga yang bermukim di sepanjang tepian sungai Kapuas di Kota Pontianak adalah terbentur oleh beberapa peraturan tentang garis sempadan sungai, budaya hukum dari para aparat instansi yang berwenang. Kebijakan Pemerintah Kota Pontianak saat ini adalah sebatas melakukan secara perlahan-lahan penataan kawasan permukiman warga seiring dengan konsep pembangunan yang bercorak *water front city*. Merekonstruksi penguasaan hak atas tanah dan bangunan warga masyarakat yang bermukim di sepanjang tepian sungai Kapuas yang termasuk dalam kawasan garis sempadan sungai, perlu dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dengan status hukum terhadap penguasaan hak atas tanah dan bangunan milik warga

3. Evi Indriasari, *Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2016.

Hasil penelitian bahwa peralihan hak atas tanah pertanian yang terkait tanah *absentee* melalui perbuatan hukum jual beli penting untuk dilakukan rekonstruksi. Rekonstruksi nilai peralihan hak atas tanah pertanian atas dasar tanah pertanian wajib dikerjakan secara aktif oleh pemilik atau buruhnya sebagai pemenuhan kedaulatan pangan/swasembada pertanian, maka kiranya perlu diadakan rekonstruksi terhadap Pasal 10 ayat (1) UUPA dan Pasal 3 d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Calon pembeli tidak dibatasi satu kecamatan dimana letak tanah pertanian berada, tetapi satu Kabupaten/Kota yang melingkupi daerah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Infrastruktur jalan yang sudah bagus dan alat transportasi yang modern menjadikan jarak tempuh dari satu Kecamatan ke Kecamatan lain lebih mudah terjangkau.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian mengenai **Rekonstruksi Hukum Pendaftaran Tanah Dalam Memberikan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Berbasis Nilai Keadilan**, memiliki perbedaan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, baik dari segi waktu, lokasi dan objek permasalahan yang akan diteliti. Oleh karena itu orisinalitas penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

## H. Metode Penelitian

Metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan lingkungan yang dihadapi.<sup>88</sup> Metodologi penelitian berasal dari metode yang artinya cara tepat untuk melakukan sesuatu dan *logos* yang artinya ilmu atau pengetahuan, Metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan penelitian adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisa

---

<sup>88</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, halaman 6.

sampai menyusun laporannya.<sup>89</sup>

Menggunakan metode penelitian, seseorang diharapkan mampu menemukan, menentukan, menganalisa suatu masalah tertentu sehingga dapat mengungkapkan suatu kebenaran, karena metode memberikan pedoman cara bagaimana mempelajari, menganalisa serta memahami permasalahan. Penelitian adalah kegiatan ilmiah yang mempergunakan pengetahuan dari sumber-sumber primer dengan tujuan menemukan prinsip umum serta mengadakan ramalan generalisasi di luar sampai yang diteliti.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan metode, sistematika dan pemikiran tertentu, bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisanya, juga diadakan pelaksanaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.<sup>90</sup>

Penelitian merupakan suatu sarana pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. bertujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten karena melalui penelitian diadakan analisa dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

## **1. Metode Pendekatan**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan *yuridis empiris*. Pendekatan yuridis adalah suatu pendekatan yang dilakukan untuk menjadi acuan dalam menyoroti, permasalahan berdasarkan aspek hukum yang berlaku, dari sisi pendekatan normatif digunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang mempunyai korelasi dengan masalah pertanahan. Pendekatan empiris yaitu mempergunakan sumber data primer artinya data yang diperoleh langsung dari responden yang digunakan untuk mengetahui kepastian hukum sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

---

<sup>89</sup> Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta 2002, halaman 1.

<sup>90</sup> Soerjono Soekanto, *Op, Cit*, halaman 6.

Spesifikasi dalam penelitian ini berupa penelitian studi dengan penguraian secara *deskriptif analitis* tentang kepastian hukum sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan dan kaidah kaidah hukum seperti apa yang mesti diperhatikan dan akibat sebagai konsekuensi hukumnya. Ciri penelitian deskriptif analitis sebagaimana dikemukakan Winarno Surachmad, sebagai berikut :<sup>91</sup>

- a. Memusatkan diri pada analisa masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah yang aktual;
- b. Data yang dikumpulkan mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi suatu deskripsi dari fenomena yang ada disertai dengan tambahan ilmiah terhadap fenomena tersebut.

### **3. Sumber Data**

Sumber dan jenis data dalam penelitaan hukum ini dilakukan dengan pengumpulan data primer dan data sekunder yaitu :

#### **a. Data Primer**

Data primer ini diperoleh dengan cara mengadakan penelitian lapangan dengan mengadakan wawancara, yaitu dengan cara bertanya secara langsung kepada responden yang telah ditetapkan sebelumnya.

Tipe wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar urutan pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok penting permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara

Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka artinya wawancara yang subjeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut, dilakukan terhadap pihak terkait kepastian

---

<sup>91</sup> Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research : Pengertian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, 1973, halaman 39.

hukum sertifikat hak atas tanah berbasis nilai keadilan.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu literatur-literatur ahli hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data yang diperoleh selanjutnya merupakan landasan teori dalam melakukan analisis data serta pembahasan masalah. Data sekunder diperlukan untuk lebih melengkapi data primer yang diperoleh melalui penelitian di lapangan, data sekunder meliputi :

- 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan antara lain :
  - a) UUPA.
  - b) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.
  - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
  - d) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
  - e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan nomor 7 tahun 1998 tentang Kewenangan Menanda Tangani Buku Tanah, Surat Ukur dan Sertifikat
- 2) Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, makalah dan artikel dari internet yang berkaitan dengan penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder dipergunakan bahan hukum tersier yaitu kamus hukum, ensiklopedia dan kamus bahasa.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Guna mendapatkan deskripsi yang lengkap dari objek yang diteliti, dipergunakan alat pengumpul data berupa studi dokumen dan wawancara. Studi dokumen sebagai

sarana pengumpul data terutama ditujukan kepada dokumen pemerintah yang termasuk kategori dokumen lain.<sup>92</sup>

Dalam pengumpulan data penelitian hukum cenderung menggunakan data bersandar pada data primer yang berupa melakukan wawancara, studi lapangan dan studi kepustakaan. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka artinya wawancara yang subjeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut.

## **5. Analisa Data**

Analisis data merupakan langkah terakhir dalam suatu penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.<sup>93</sup>

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa kualitatif yaitu semua data yang di peroleh atau terkumpul diedit, diolah dan disusun secara sistimatis kemudian dianalisa secara kualitatif agar dapat diperoleh kejelasan masalah yang akan dibahas.

Hasil penelitian kepustakaan untuk menganalisa data yang diperoleh dilapangan, tujuan analisa ini untuk mendapatkan gambaran secara nyata terhadap tindakan atau standar baik berupa bukti kepemilikan maupun prosedural pendaftaran tanah hak milik adat menjadi hak milik ahli waris.

### **I. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai disertasi ini, penulisan disertasi ini direncanakan terdiri dari enam bab. Disertasi ini akan disusun dengan

---

<sup>92</sup> Sartono Kartodirdjo, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1983, halaman 56.

<sup>93</sup> Winarno Surachmad, *Op, Cit*, halaman 127.

mengupayakan adanya hubungan kesenyawaan dalam penulisan dan pembahasannya antara satu sama lainnya setiap bab. Disertasi ini terdiri dari 6 (enam) Bab yang dibagi kedalam beberapa sub bab, dengan sistematika pembahasan sebagai berikut :

Bab pertama, merupakan Pendahuluan yang berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian, dan diakhiri dengan Sistematika Penulisan. Bab kedua merupakan bab mengenai Kajian Teori/ Kajian Pustaka. Bab ketiga merupakan bab yang menguraikan tentang permasalahan pertama yaitu Pengaturan Pendaftaran Tanah di Indonesia. Bab keempat, menguraikan permasalahan kedua yaitu Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah. Bab kelima, membahas tentang permasalahan ketiga yaitu Rekonstruksi Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Berbasis Nilai Keadilan dan Kepastian Hukum. Bab keenam, merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran atau rekomendasi terhadap hasil-hasil penemuan penelitian disertasi ini.