

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia, karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah dibutuhkan oleh manusia secara individual baik sebagai tempat pemukiman, sumber mata pencaharian, maupun sebagai tempat peristirahatan yang terakhir. Bagi Pemerintah serta badan swasta, tanah dibutuhkan dalam rangka untuk mewujudkan pembangunan nasional yang akan bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Kebutuhan manusia akan tanah merupakan kebutuhan yang sangat mendasar dan mutlak.

Cara mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara, maka untuk peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara perlu adanya suatu rencana yaitu rencana umum (nasional *planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah¹. Dengan adanya *planning*, maka penggunaan tanah akan dapat dilakukan secara terencana dan teratur hingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.

Tanah sebagai hak dasar setiap orang, keberadaannya dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

¹ Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 1991, hal. 4.

disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal ini berarti bahwa dengan dikuasainya bumi, air, dan kekayaan alam oleh Negara, pemerataan atas hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam ini akan dapat tercapai. Kemudian landasan pengelolaan pertanahan secara yuridis diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada hukum Agraria di Indonesia terutama hukum dibidang pertanahan, yang kita sebut hukum tanah, yang dikalangan pemerintah dan umum juga dikenal sebagai Hukum Agraria² .

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 2 ayat (2) menjelaskan tentang Hak Menguasai dari Negara, memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2008, hal. 1.

Isi pasal diatas menyebutkan bahwa Hak Menguasai Negara tidak menempatkan Negara sebagai pemilik tanah, tetapi pemberian kewenangan kepada Negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia. Hal itu tidak lain ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 2 ayat (4) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut diberikan oleh Negara kepada Pemerintah Daerah sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Secara tersirat dapat dikatakan bahwa dasar ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, urusan tanah merupakan kewenangan yang sifatnya terpusat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Namun demikian, kalau diperlukan kewenangan dibidang pertanahan yang sifatnya terpusat tersebut dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakan urusan bidang pertanahan kalau tidak diberikan pelimpahan kewenangan oleh Pemerintah Pusat. Pelaksanaan kewenangan dibidang pertanahan yang sifatnya terpusat

oleh Pemerintah Pusat dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan dibentuknya, yaitu terwujudnya kesatuan (unifikasi) hukum.

Semakin meningkatnya pembangunan dan bertambahnya jumlah penduduk, bertambah pula kebutuhan akan tanah. Meningkatnya kebutuhan akan tanah berbanding terbalik dengan persediaan tanah yang sangat terbatas. Hal tersebut tentunya dapat menimbulkan berbagai permasalahan dibidang pertanahan. Asal-usul tanah merupakan salah satu kunci untuk bisa menyelesaikan satu persatu masalah pertanahan. Asal-usul ini diperlukan untuk mencari tahu dari mana hak atas tanah yang dimiliki oleh individu, badan hukum, maupun tanah yang dikuasai oleh pemerintah. Dengan jelasnya asal-usul hak atas tanah yang dimiliki maka bisa dilihat dengan jelas jika suatu saat muncul permasalahan atas bidang tanah yang sama.

Kewenangan Pemerintah Kota Semarang terkait dengan penguasaan tanah negara yang kemudian diselenggarakannya proyek pensertifikatan hak atas tanah secara masal menimbulkan masalah terkait dengan kepastian hukum terhadap kelangsungan hak kepemilikan atas tanah yang terjadi di Kebonharjo Kelurahan Tanjung Mas, Kota Semarang. Masalah muncul terkait dengan proyek reaktivasi jalur rel kereta api Stasiun Tawang-Pelabuhan Tanjung Emas, PT. KAI yang berencana ingin melakukan penertiban terhadap tanah di Kebonharjo, Kota Semarang, maka dalam hal ini masyarakat Kebonharjo keberatan. Warga menolak terhadap adanya penggusuran yang dilakukan oleh PT. KAI. Warga Kebonharjo berpendapat bahwa tanah yang dikuasi sekarang

adalah bukan lagi hak dari PT. KAI karena dapat dikatakan PT. KAI telah menelantarkan tanah tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, warga merasa berhak atas penguasaan tanah karena selama ini tanah tersebut telah dipergunakan warga sebagai tempat tinggal selama berpuluh-puluh tahun dan secara turun temurun. Bahkan warga Kebonharjo telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan atas tanah dan bangunan yang mereka tempati dan sebagian besar dari tanah dan bangunan tersebut sudah mendapatkan bukti kepemilikan yang sah. Sedangkan PT. KAI menganggap bahwa tanah yang ditempati oleh warga tersebut merupakan miliknya dan harus dipertahankan karena berpegang pada *grondkaart* yang merupakan peta tanah zaman kolonial Belanda.

Melihat kenyataan diatas mendorong penulis untuk mengangkat masalah tersebut dengan judul sebagai berikut : PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG TERHADAP PENGUASAAN TANAH NEGARA (Studi Kasus di Kebonharjo Kelurahan Tanjung Mas).

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas muncul permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah negara?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah negara?
3. Apa solusi dari kelemahan-kelemahan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah negara.
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah negara.
3. Untuk menganalisis solusi dari kelemahan-kelemahan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah negara.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Dalam penelitian ini, peneliti berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan pengetahuan dan pemikiran yang bermanfaat bagi pembangunan hukum agraria khususnya hukum pertanahan tentang pelaksanaan kewenangan Pemerintah terhadap penguasaan tanah negara.

2. Kegunaan Praktis

Beberapa manfaat praktis dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Bagi peneliti, penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai pelaksanaan kewenangan Pemerintah terhadap penguasaan tanah negara.
2. Bagi pembaca, penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait dalam kewenangan Pemerintah terhadap penguasaan tanah negara.
3. Agar dapat bermanfaat sebagai pedoman dalam penelitian-penelitian berikutnya.

E. Kerangka Konseptual

1. Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan adalah suatu perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.³
2. Kewenangan mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Atau dengan perkataan lain, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum⁴.

³ Nurdin Usman, 2002, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada hlm. 70

⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1997, hlm. 154.

3. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu⁵.
4. Kota Semarang adalah ibukota Provinsi Jawa Tengah sekaligus kota metropolitan terbesar kelima di Indonesia sesudah Jakarta, Surabaya, Medan dan Bandung. Sebagai salah satu kota paling berkembang di pulau jawa, kota semarang mempunyai jumlah penduduk yang hampir mencapai 2 juta jiwa dan siang hari mencapai 2,5 juta. Semarang berbatasan dengan laut jawa di utara, Kabupaten Demak di timur, Kabupaten Semarang, dan Kabupaten Kendal di Barat Luas Kota 373.67 Km².⁶
5. Penguasaan adalah hubungan yang nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaannya. Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain⁷.

⁵ <http://id.m.wikipedia.org>, diakses tanggal 11 Februari 2019, pkl. 06.43 WIB.

⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Semarang diakses 02 April 2019 Pkl. 10.46

⁷ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 73

Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh seorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik.

Menurut Satjipto Rahardjo, penguasaan fisik atau penguasaan yang bersifat faktual selanjutnya ditentukan oleh ada atau tidak adanya pengakuan hukum untuk memperoleh perlindungan. Hukumlah yang menyatakan sah atau tidak sah atas penguasaan yang dilakukan terhadap fisik suatu benda/barang oleh seseorang⁸.

6. Tanah Negara, setidaknya ada dua jenis pengertian yakni, tanah negara bebas dan tanah negara tidak bebas. Tanah negara bebas adalah tanah negara yang belum pernah ada hak di atasnya, seperti tanah hutan, pegunungan, dan sebagainya, dengan kata lain tanah negara bebas adalah tanah yang belum memiliki status. Sementara tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang pernah ada hak di atasnya⁹.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti Cet. V, 2000, hlm. 62

⁹<http://properti.kompas.com/read/2016/05/12/193000321/Nih.Dua.Jenis.Tanah.yang.Dikuasai.Negara>. diakses tanggal 07 Juli 2019, pk1. 08.20 WIB.

F. Kerangka Teori

1. Teori Keadilan

a. Pengertian Secara Umum

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti : tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang¹⁰. Dari beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakuan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih; melainkan semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya.

Keadilan dalam pandangan beberapa tokoh yaitu :

1) Aristoteles

Keadilan diuraikan secara mendasar oleh Aristoteles dalam Buku ke-5 buku *Nicomachean Ethics*¹¹. Untuk mengetahui tentang keadilan dan ketidakadilan harus dibahas tiga hal utama yaitu (1) tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut, (2) apa arti keadilan, dan (3) diantara dua titik ekstrim apakah keadilan itu terletak.

¹⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 2001, hlm. 517

¹¹Aristoteles, *Nicomachean Ethics, translated by W.D. Ross*, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristotele-nicomachean.html>. Diakses tanggal 03 April 2019, Pkl. 21.22 WIB

a) Keadilan dalam Arti Umum

Keadilan sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter. Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan.

Untuk mengetahui apa itu keadilan dan ketidakadilan dengan jernih, diperlukan pengetahuan yang jernih tentang salah satu sisinya untuk menentukan secara jernih pula sisi yang lain. Jika satu sisi ambigu, maka sisi yang lain juga ambigu.

Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum dan orang yang tidak fair, maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil¹².

Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial. Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai

¹² *Ibid*, hlm. 12

kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain. Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai-nilai. Keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain adalah keadilan, namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai. Ketidakadilan dalam hubungan sosial terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair.

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

b) Keadilan dalam Arti Khusus

Keadilan dalam arti khusus terkait dengan beberapa pengertian berikut ini, yaitu ;

b.1. Sesuatu yang terwujud dalam pembagian penghargaan atau uang atau hal lainnya kepada mereka yang memiliki bagian haknya.

Keadilan ini adalah persamaan diantara anggota masyarakat dalam suatu tindakan bersama-sama. Persamaan adalah suatu titik yang terletak diantara “yang lebih” dan “yang kurang” (*intermediate*). Jadi keadilan adalah titik tengah atau suatu persamaan relatif. Dasar persamaan antara anggota masyarakat sangat tergantung pada sistem yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dalam sistem demokrasi, landasan persamaan untuk memperoleh titik tengah adalah kebebasan manusia yang sederajat sejak kelahirannya. Dalam sistem oligarki dasar persamaannya adalah tingkat kesejahteraan atau kehormatan saat kelahiran. Sedangkan dalam sistem aristokrasi dasar persamaannya adalah keistimewaan (*excellent*). Dasar yang berbeda tersebut menjadikan keadilan lebih pada makna persamaan sebagai proporsi. Ini adalah satu spesies khusus dari keadilan, yaitu titik tengah (*intermediate*) dan proporsi¹³.

b.2. Perbaikan suatu bagian dalam transaksi.

Arti khusus lain dari keadilan adalah sebagai perbaikan (*rectification*). Perbaikan muncul karena adanya hubungan antara orang dengan orang yang dilakukan secara sukarela. Hubungan tersebut adalah sebuah keadilan apabila masing-masing memperoleh bagian sampai titik tengah, atau suatu

¹³ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta : Pustaka Asatruss, hlm. 117

persamaan berdasarkan prinsip timbal balik. Jadi keadilan adalah persamaan dan ketidakadilan adalah ketidaksamaan. Ketidakadilan terjadi jika satu orang memperoleh lebih dari yang lainnya dalam hubungan yang dibuat secara sederajat¹⁴.

2) Jhon Rawls

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

- a). Menilai apakah institusi-institusi sosial yang ada telah adil atau tidak.
- b). Melakukan koreksi atas ketidakadilan sosial¹⁵.

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

¹⁴ *Ibid*, hlm. 118

¹⁵ *Ibid*, hlm. 32

posisi dasar inilah kemudian dibuat persetujuan asli antar anggota masyarakat secara sederajat¹⁶.

b. Keadilan Dalam Sistem Hukum Pancasila

Pancasila mempunyai karakter atau sifat yang fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman dalam mengikuti globalisasi perubahan jaman. Didalam pembahasan persoalan keadilan yang muncul di dalam masyarakat, Pancasila mampu memberikan jawaban untuk permasalahan itu.

Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia sangat diperlukan karena masih banyaknya persoalan-persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum.

Persoalan-persoalan tersebut seyogyanya diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan pembaharuan hukum di Indonesia. Selain persoalan-persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi permasalahan yang juga dianggap *urgent* untuk segera diselesaikan, mengingat hukum selalu hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan manfaat.

Pada era reformasi saat ini, bahwa Pancasila ikut dalam pandangan bagian dari pengalaman masa lalu yang dianggap buruk. Sebagai suatu konsep politik, Pancasila pada jaman orde baru pernah dipakai sebagai

¹⁶ *Ibid*, hlm. 32-33

legitimasi ideologi dalam membenarkan negara orde baru dengan segala tujuan. Persoalan ini kemudian menjadikan Pancasila terlupakan. Jadi sangat sulit dielakkan jika muncul pendeskreditan atas Pancasila dimasa kini. Pancasila ikut disalahkan dan menjadi sebab kehancuran serta menjadi dasar utama dalam melakukan kesalahan dengan berkaca pada pemerintah orde baru.

Banyak orang enggan berbicara Pancasila dan merasa tidak perlu untuk membicarakannya. Bahkan bisa jadi orang yang berbicara pancasila dianggap ingin kembali ke masa lalu. Namun beranjak dari itu, tentunya kita harus mencermati lebih spesifik lagi arti penting dari Pancasila. Didalam substansi Pancasila terkandung nilai-nilai yang positif yang mampu memberikan perubahan bagi bangsa ini. Nilai-nilai positif ini mampu memberikan landasan bagi terciptanya suatu keadilan bagi bangsa Indonesia. Relevansi dengan keadilan maka nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila dapat menjadi landasan dasar bagi terbentuknya hukum yang berkemanusiaan yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga

unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut¹⁷.

c. Keadilan dalam Islam

Munculnya agama Islam diabad pertengahan membawa pengaruh dan perubahan tatanan nilai kemasyarakatan yang dikenal oleh ajaran Kristen. Islam tumbuh di daerah gersang yang tidak memiliki sistem dan tatanan nilai kemasyarakatan seperti pada imperium Romawi tempat tumbuhnya ajaran Kristiani, sehingga corak dan watak Islam berbeda dengan ajaran Kristiani.

Keadaan seperti ini justru merupakan keadaan yang paling tepat, sebab dengan demikian Islam dapat memiliki kekuasaan untuk menumbuhkan masyarakat yang menginginkannya tanpa sifat kecongkakan, lalu meletakkan aturan dan sistem baginya yang selanjutnya membimbing hati dan jiwa mereka seperti halnya dengan sikap dan amaliah mereka, serta menyatakan urusan duniawi dan agama dalam cita-cita syari'atnya.

Semua dibangun atas asas kesatuan antara alam dunia dan alam akhirat dalam sistem tunggal yang hidup dalam hati setiap individu.

¹⁷ B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung : FH Unika Parahyangan, 2010, hlm. 26

Ajaran Islam menurut Sayyid Qutb¹⁸ mengatur bentuk hubungan Tuhan dengan makhluk-Nya, hubungan antara sesama makhluk dengan alam semesta dan kehidupan, hubungan dengan dirinya, antara individu dengan masyarakat, antara individu dengan negara, antara seluruh umat manusia, antara generasi yang satu dengan generasi yang lain, semuanya dikembalikan kepada konsep menyeluruh yang terpadu, dan inilah yang disebut sebagai filsafat Islam.

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan. Sebagaimana firman Allah swt.

Artinya :

“Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat” (Q.S. An-Nisa’ ; 58)¹⁹

Al-Qur’an Surat An-Nisa’ ayat 135 juga dijumpai perintah kepada orang-orang yang beriman untuk menjadi penegak keadilan, yaitu :

Artinya :

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena

¹⁸ Sayyid Qutb, *Keadilan Sosial dalam Islam*, Bandung : Pustaka Setia, 1999, hlm. 25.

¹⁹ Al-Quran Surat An-Nisa ayat 58, Yayasan Penyelenggara Penerjemah dan Penafsir Al-Qur’an, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, Jakarta : Kementerian Agama RI, 2012, hlm. 88.

Allah walaupun terhadap dirimu sendiri atau ibu, bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka jangan kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpan kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau dengan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala apa yang kamu lakukan” (Qs. An-Nisa’ : 135)²⁰

Keadilan dalam sejarah perkembangan Filsafat Islam tidak terlepas dari persoalan keterpaksaan dan kebebasan. Para Teolog muslim terbagi dalam dua kelompok, yaitu Kaum Mu’tazilah yang membela keadilan dan kebebasan, sedangkan kaum Asy’ariyah yang membela keterpaksaan. Kaum Asy’ariyah menafsirkan keadilan dengan tafsiran yang khas yang menyatakan Allah itu Adil, tidak berarti bahwa Allah mengikuti hukum-hukum yang sudah ada sebelumnya, yaitu hukum-hukum keadilan tetapi berarti Allah merupakan rahasia bagi munculnya keadilan. Setiap yang dilakukan oleh Allah adalah adil dan bukan setiap yang adil harus dilakukan oleh Allah, dengan demikian keadilan bukanlah tolak ukur untuk perbuatan. Allah melainkan perbuatan Allah lah yang menjadi tolak ukur keadilan. Adapun kaum Mu’tazilah yang membela keadilan berpendapat bahwa keadilan memiliki hakikat yang tersendiri dan sepanjang Allah Maha Bijak dan Adil, maka Allah melaksanakan perbuatannya menurut kriteria keadilan.

²⁰ Al-Quran Surat An-Nisa ayat 135, Yayasan Penyelenggara Penerjemah dan Penafsir Al-Qur’an, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, Jakarta : Kementerian Agama RI, 2012, hlm. 93.

Murtadha Muthahhari²¹ mengemukakan bahwa konsep adil dikenal dalam empat hal ; *pertama*, adil bermakna keseimbangan dalam arti suatu masyarakat yang ingin tetap bertahan dan mapan, maka masyarakat tersebut harus berada dalam keadaan seimbang dimana segala sesuatu yang ada didalamnya harus eksis dengan kadar semestinya dan bukan melihat neraca kebutuhan dengan pandangan yang relatif melalui penentuan keseimbangan yang relevan dengan menerapkan potensi yang semestinya terhadap keseimbangan tersebut Al-Qur'an Surat Ar-Rahman ayat 7 yang artinya : “*Allah meninggikan langit dan dia meletakkan neraca (keadilan)*”²².

Para ahli tafsir menyebutkan bahwa, yang dimaksud oleh ayat tersebut adalah keadaan alam yang diciptakan dengan seimbang. Alam diciptakan dan segala sesuatu dan setiap materi dengan kadar yang semestinya dan jarak-jarak diukur dengan cara yang sangat cermat. *Kedua*, adil adalah persamaan penafian terhadap perbedaan apapun. Keadilan yang dimaksudkan adalah memelihara persamaan ketika hak memilikinya sama, sebab keadilan mewajibkan persamaan seperti itu, dan mengharuskannya. *Ketiga*, adil adalah memelihara hak-hak individu dan memberikan hak kepada setiap orang yang berhak menerimanya. Keadilan seperti ini adalah keadilan sosial yang harus dihormati di dalam hukum manusia dan setiap individu diperintahkan

²¹ Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi: Azas Pandangan Dunia Islam*, Bandung : Mizan, 1995, hlm 53-58

²² Lihat: Al-Qur'an Surat Ar-Rahman ayat 7

untuk menegakkannya. *Keempat*, adil adalah memelihara hak atas berlanjutnya eksistensi²³.

2. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Menurut Ateng Syafrudin²⁴, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheden*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)²⁵. Wewenang merupakan tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

²³ *Op. cit*, hlm. 58

²⁴ Ateng Syafrudin, "*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*", Bandung : Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, 2000, hlm.22

²⁵ *Ibid*, hlm. 25

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum²⁶.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah”²⁷.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc Van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”²⁸, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-

²⁶ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 65.

²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm. 35-36.

²⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Jakarta : Universitas Airlangga, 1990, hlm. 30

kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara²⁹.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu :

- a. Hukum
- b. Kewenangan (wewenang)
- c. Keadilan
- d. Kejujuran
- e. Kebijakanbestarian
- f. Kebajikan³⁰

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain

²⁹ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Jogjakarta : Kanisius, 1990, hlm. 52.

³⁰ Rusadi Kantaprawira, "*Hukum dan Kekuasaan*", Jogjakarta : Makalah, Universitas Islam Indonesia, 1998, hlm. 37-38

sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara³¹.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasaan atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban³². Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat dapat bersumber dari luar konstitusi, misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut diatas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

³¹ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35

³² Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Sosiologis*. Metode pendekatan *Yuridis Sosiologis* yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap kenyataan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).³³

Jadi secara yuridis kewenangan Pemerintah terhadap penguasaan tanah Negara dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) kemudian secara sosiologis kewenangan Pemerintah terhadap penguasaan tanah Negara dikaitkan dengan keadaan nyata dalam masyarakat.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yaitu suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh,³⁴ maksudnya data

³³ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1982, hlm. 10

³⁴ Rony Hanitijio Soemitro, *Metodologi Penulisan Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 93

yang diperoleh dan disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif agar diperoleh kejelasan masalah yang akan dibahas.

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen, pada dasarnya merupakan data yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang bukan berupa angka, seperti kalimat-kalimat, foto, rekaman suara dan gambar. Maka setelah data terkumpul, kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis (dikelompokkan, digolongkan sesuai dengan karakteristiknya) untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah dalam penelitian hukum ini. Jadi kualitatif disini mempunyai tujuan untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah Negara (Studi Kasus di Kelurahan Tanjung Mas).

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kebonharjo, Kelurahan Tanjung Mas, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang sebagai tempat terjadinya pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah Negara.

4. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan dibagi menjadi dua (2) :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh dari praktek pelaksanaan penguasaan tanah negara oleh Pemerintah Kota Semarang. Juga bisa diartikan sebagai sumber pertama dari mana data tersebut

diperoleh.³⁵ Menurut Moleong sumber data primer adalah kata-kata dan tindakan dari orang-orang yang diwawancarai. Data primer ini digunakan sebagai data utama dalam penelitian ini, dalam data ini berasal dari informan. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi atau kondisi latar penelitian.³⁶ Informan dalam penelitian ini adalah Kepala Kelurahan Tanjung Mas, Kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada.

Sumber data yang digunakan terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif).

Bahan hukum tersebut terdiri dari :

1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

³⁵ Adhyzal Kandary, "*Data Primer*", diakses dari <http://id.shvoong.com/social-sciences/1997495-data-primer/#ixzz2BSYC7Yak>, 25 Agustus 2017, pkl. 10.27 WIB

³⁶ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya, 2006, hlm. 132

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- 4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 203, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3988).
- 5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 3639).
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 88, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 4220).
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 4385).

9) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

10) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

11) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Tanah Pengelolaan.

12) Peraturan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas ;

- a. Buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum.
 - b. Jurnal-jurnal hukum.
 - c. Komentar-komentar atas putusan hakim³⁷. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar, dan sebagainya³⁸.
- 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan oleh peneliti adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang bersal dari kamus, surat kabar, dan media internet, tentunya yang berkaitan dengan masalah yang ada di dalam tesis ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara observasi dan wawancara kepada para pihak yang bersangkutan dalam hal ini mengenai pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah Negara serta melihat referensi dari buku serta penelitian terdahulu maupun dari ketentuan-ketentuan peraturan

³⁷ *Ibid*, H. Zainuddin Ali, hlm. 54

³⁸ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawali Press, 2003, hlm. 33-37

perundang-undangan yang berlaku kemudian dilakukanlah pengolahan data.

a. Wawancara

Wawancara merupakan percakapan secara langsung yang dilakukan peneliti atau pewawancara terhadap informan dengan mengajukan beberapa pertanyaan untuk mendapatkan data yang akurat³⁹. Alat yang digunakan yaitu pedoman wawancara yang memuat pokok-pokok yang ditanyakan. Pedoman ini digunakan untuk menghindari keadaan kehabisan pertanyaan dan metode ini digunakan untuk mendapat informasi yang ada dengan jawaban yang sebenarnya dan sejujur-jujurnya dan berkaitan dengan sikap dan pandangannya. Tanya jawab secara lisan tentang masalah-masalah yang ditanyakan dengan pedoman pada daftar pertanyaan tentang masalah tersebut.

Adapun yang penulis wawancarai adalah Hartono, Rizal, Suparjo, Zaenuddin, keempatnya warga Kebonharjo, Kelurahan Tanjung Mas, Kota Semarang, Setiajid selaku Kepala Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara Kantor Pertanahan Kota Semarang, Yuwono Triatmoko, SH, selaku Lurah Bandarharjo, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang.

³⁹ Arikunto Suharsini, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta : Rineka Cipta, 2006, hlm. 126

b. Observasi

Tujuan dari observasi adalah untuk mendeskripsikan setting, kegiatan yang terjadi orang yang terlibat dalam kegiatan, waktu kegiatan dan makna yang diberikan oleh para pelaku yang diamati tentang peristiwa yang bersangkutan.⁴⁰ Penulis menggunakan metode observasi dalam penelitian ini dengan cara melakukan pengamatan langsung di lapangan. Pengamatan langsung di lapangan dilakukan terhadap pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah Negara.

c. Dokumen

Dokumen merupakan data yang diperoleh secara khusus melalui macam-macam instansi dan Badan Pemerintah dan lain-lain. Hasil yang didapat dari metode ini merupakan data pendukung yang diperoleh untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah Negara. Cara pengumpulan data dokumentasi ini juga melalui benda-benda tertulis seperti sertifikat, notulen rapat serta bukti pendukung lainnya.

d. Studi Kepustakaan

Peneliti menggunakan studi kepustakaan sebagai penunjang dalam melakukan observasi yang terjun langsung di dalam masyarakat. Studi

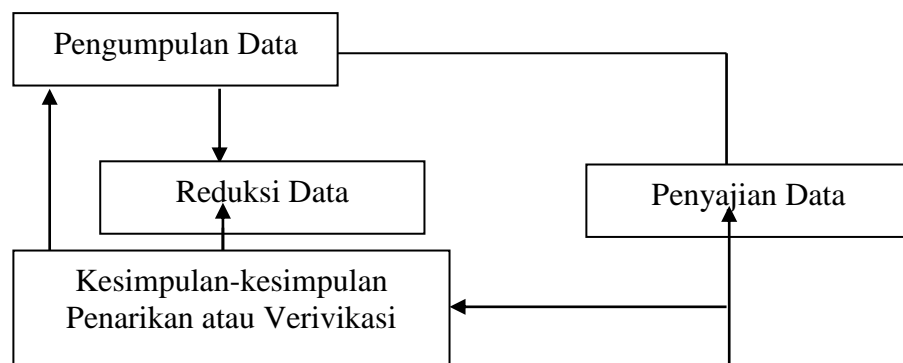
⁴⁰ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta, 2007, hlm. 58

pustaka tersebut antara lain adalah karya-karya ilmiah terdahulu seperti tesis, maupun jurnal hukum⁴¹ yang berkaitan tentang pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang terhadap penguasaan tanah Negara. Selain itu juga dengan buku-buku yang berisi teori-teori yang dapat menunjang penelitian ini, serta peraturan perundang-undangan yang tentunya itu berkaitan langsung dengan permasalahan tersebut.

6. Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian merupakan hal yang paling penting agar data-data yang sudah terkumpul dapat dipertanggungjawabkan dan dapat menghasilkan jawaban dari permasalahan yang diteliti. Untuk mempermudah pemahaman tentang metode analisis tersebut, Miles dan Huberman menggambarkan siklus data interaktif, dimana setiap komponen yang ada dalam siklus tersebut saling interaktif mempergunakan satu sama lain.⁴²

Bagan : Komponen Analisis Data Kualitatif : Model Interaktif



⁴¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 21

⁴² Matthew B Miles dan Huberman, *Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber Metode-Metode Baru*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 2007, hlm. 20

(Sumber : Miles dan Huberman, 2007 : 20).

Teknis analisis data pada penelitian ini menggunakan tiga (3) prosedur perolehan data, diantaranya :

1. Reduksi Data (*data reduction*) merupakan proses seleksi, penyederhanaan dan abstraksi dari data. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data-data yang telah direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan.
2. Penyajian Data (*data display*) merupakan suatu realita organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan penelitian dapat dilakukan, sajian data dapat meliputi berbagai matriks, gambar atau skema, jaringan kerja, kaitan kegiatan yang juga tabel.
3. Kesimpulan/ Verivikasi (*conclution drowing/verifiying*), pengambilan kesimpulan hanyalah sebagian dari suatu konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan juga diverivikasi selama penelitian berlangsung untuk mempermudah pemahaman tentang metode analisis tersebut.⁴³

⁴³ H.B Sutopo, *Motodologi Penelitian Hukum Bagian II*, Surabaya : UNS Press, 1998, hlm. 8

H. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Meliputi : Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Meliputi : Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah, Tinjauan Umum Tentang Kewenangan, Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah, Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pertanahan, Tinjauan Umum Tentang Hak Penguasaan Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara, Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah, Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah Menurut Islam.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Meliputi : Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Kota Semarang Terhadap Penguasaan Tanah Negara, Kelemahan-Kelemahan Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Kota Semarang Terhadap Penguasaan Tanah Negara, Solusi dari Kelemahan-Kelemahan Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Kota Semarang Terhadap Penguasaan Tanah Negara.

Bab IV : Penutup

Meliputi : Kesimpulan dan Saran