

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya akan disebut sebagai PP 10/1961) yang telah berlaku sejak tahun 1961, dipandang memiliki substansi yang sudah tidak dapat lagi memenuhi tuntutan jaman, untuk memberikan kepastian atas pendaftaran tanah tersebut. Tanggal 8 Juli 1997 pemerintah menetapkan dan mengundang Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah¹ (selanjutnya akan disebut sebagai PP. 24/1997), untuk menggantikan PP 10/1961. PP ini berlaku tiga bulan sejak tanggal diundangkannya (Pasal 66) yang berarti secara resmi mulai berlaku diseluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 8 Oktober 1997 dengan Peraturan Pelaksananya adalah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 8 tahun 2012, tentang perubahan atas Peraturan Menteri Negara/Kepala ATR/BPN Nomor: 3 Tahun 1997. Semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana dari PP 10/1961 yang telah ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan PP. 24/1997

¹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, memberikan penjelasan *“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.”*

ini (Pasal 64 ayat 1). PP. 24/1997 merupakan peraturan pelaksana dari amanat yang ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok (UUPA) yang mengatur ; tentang ketentuan-ketentuan sistem birokrasi dan pelayanan publik ATR/BPN.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara”, sebagai organisasi seluruh rakyat. Perkataan dikuasai oleh negara ini di dalam UUPA/1960 (Lembaran Negara 1960 no 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dikenal dengan pengertian Hak Menguasai Negara atas tanah, yaitu secara garis besar negara berhak *mengatur dan menyelenggarakan serta menentukan dan mengatur hak atas tanah*, dan mestinya wewenang yang berasal dari Hak Menguasai Negara ini hanya boleh digunakan sepanjang untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat namun demikian ketidak jelasan dan ketidak tegasan kata-kata *menentukan* dalam hak menguasai negara tersebut telah memberikan kekuasaan yang begitu besar pada negara seolah-olah negara sebagai pemilik atas tanah di wilayah kesatuan Republik Indonesia ini, implementasinya muncul sejumlah peraturan perundangan baru yang mengatur soal pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang bertentangan dan atau tumpang tindih dengan UUPA, sehingga UUPA tidak bisa dilaksanakan secara utuh.

Fakta empiris UUPA penerapannya belum mencerminkan semangat kerakyatan atau pemberdayaan masyarakat miskin, serta belum diikuti sistem

birokrasi pendaftaran tanah secara baik. Berbagai undang-undang yang berkaitan dengan sumber daya alam, antara lain yaitu Undang-undang nomor 41/1999, pengganti dari Undang-Undang nomor 5/1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan. Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 yang menggantikan Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Undang-Undang Nomor 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, merevisi dari Undang-Undang nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-Undang Nomor 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Minerba) dan sebagainya, dimana masing-masing berorientasi sektoral. Bahkan berbagai undang-undang tersebut secara eksplisit mengatur penguasaan tanah sesuai dengan kepentingan sektoral (departemen) masing-masing. Tidak terkecuali Undang-Undang nomor 40 Tahun 2007, perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan pada khususnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Yang menyandarkan pada konstitusi kita yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 23 ayat (4), dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sekaligus terkait dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286).

UUPA dalam implementasinya semakin terpinggirkan, seolah-olah UUPA hanya mengatur soal hak-hak atas tanah diranah sektoral baik itu

departemen atau institusi negara atau pemerintahan. Implementasinya negara disisi lain terhadap masyarakat kecil seakan terlihat sangat ototiter dalam pengurusan tanah rakyat, bahkan negara dalam hal pengelolaan hak atas tanah khususnya yang dikuasai (penguasaan, penggunaan, pemanfaatannya) oleh departemen atau institusi pemerintah juga terjadi ambigu atau bias, yang disebabkan pemberian hak atas tanah atas kekuasaan negara (adanya Hak Menguasai Negara atas tanah) yang ditafsirkan menyimpang oleh negara sendiri. Bahkan negara dalam kekeliruan tafsir tersebut telah melakukan penjualan-penjualan tanah dan hutan dengan dalih pemberian HPL dan HPH bagi pengusaha untuk kepentingan pengembangan dan pembangunan ekonomi.

Pembangunan di bidang agraria (*agrarian reform*) khususnya pada pemberian hak atas tanah yang terlalu luas dan masih tersumbat, belum berjalan sesuai visi misi UUPA, sehingga terhadap pemberian hak atas penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan hak atas tanah perlu dikaji dan ditinjau ulang. Penataan tanah ditentukan oleh dua faktor pokok, yaitu bagaimana struktur penguasaan dan bagaimana juga struktur penggunaan tanah. Pihak yang memiliki hak menguasai akan memiliki kuasa pula untuk menggunakannya sesuai dengan kepentingannya. Meskipun tidak didukung oleh program *land reform* yang sistematis dan komprehensif, namun berbagai faktor seperti peningkatan penduduk, ketersediaan modal dan teknologi baik di bidang pertanian atau non pertanian, maupun pengembangan prasarana seperti penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan untuk kepentingan departemen atau

institusi negara dan pemerintah, sebagai contoh hak atas tanah untuk PLN, Telkom, PDAM dan lain-lain telah membentuk suatu struktur penggunaan dan penguasaan tanah di Indonesia yang berubah secara dinamis dari waktu ke waktu.

Penguasaan hak atas tanah dapat ditinjau dari tiga tipe struktur agraria di dunia, yaitu: (1) tipe kapitalis, dimana tanah dikuasai para pemilik besar semisal swasta; (2) tipe sosialis, dimana negara menguasai tanah secara terpusat; (3) tipe populis, dimana masyarakat memiliki hak menguasai tanah-tanah secara privat dan kolektif. Di Indonesia, baik swasta, negara dan masyarakat diberi hak untuk dapat menguasai tanah. Problematikanya adalah tidak cukupnya tanah yang dikuasai masyarakat secara privat, sedangkan pihak swasta dan negara dikritik karena menguasai tanah secara lebih luas. Semakin sempitnya tanah yang dikuasai masyarakat, khususnya di sektor pertanian, selain karena permasalahan internal dalam masyarakat itu sendiri, adalah karena tingginya kebutuhan swasta dalam mekanisme pasar berupa alih fungsi lahan, dan kewenangan negara yang besar dan sepihak dengan mekanisme hukum formal tanpa pengkajian lebih lanjut, sehingga berakibat tidak sekedar pada rakyat akan tetapi juga berimbas penyimpangan pada departemen atau institusi negara atau pemerintah dalam penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan hak atas tanah, yaitu terjadi pengelolaan hak atas tanah yang tidak efektif dan efisien oleh institusi negara atau pemerintah.

Pada akhirnya negara terkesan “otoritas” terhadap hak atas tanah, khususnya pada masyarakat, akan tetapi lemah dalam berhadapan dengan swasta dan pemerintah, akan tetapi jika kita jeli akan terlihat bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga terkena dampak negatif dari penerapan program *land reform* yang belum sistematis dan komprehensif tersebut. Dalam konteks ini, maka *Land Reform* merupakan kebijakan yang sangat solutif, karena memberi otoritas formal kepada masyarakat untuk dapat menguasai tanah secara layak dari sisi ekonomi, sekaligus memberi solusi pentingnya penataan ulang sistem pendaftaran tanah yang kurang efektif dan efisien, khususnya pada kajian penelitian ini adalah terkait dengan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan hak atas tanah bagi BUMN.

Bentuk pengaturan pada sistem pendaftaran tanah belum tersusun, dengan baik, sehingga terhadap pemetaan hak atas penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan hak atas tanah serta sumber daya alam perlu dikaji dan ditinjau ulang, utamanya pada pelaksanaan maupun payung hukumnya (UUPA dan PP No. 24 Th. 1997 perlu direkonstruksi, khususnya hak atas tanah yang sekarang ini ada seperti HM, HGB, HGU, Hak Pakai, HPL, HPH dan Hak Adat). Pengaturan ulang atau rekonstruksi atas kebijakan pendafatarn tanah tersebut sangat diperlukan sebab tanah merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan Negara

dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.²

Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.³ Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberian landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD Negara RI) Tahun 1945 yang merupakan acuan dasar dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴

Penjelasan Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945, 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.⁵ Prinsip tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang kemudian disebut

² Boedi Harsono. 2003. Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional. Jakarta: Universitas Trisakti. hlm 3.

³ Hambali Thalib. 2009. Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana. Jakarta: Kencana. hlm 1.

⁴ Adrian Sutedi. 2007. Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. Jakarta: Sinar Grafika. hlm 229.

⁵ Hasni. 2008. Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPRUUPLH). Jakarta: Rajawali Pers. hlm 14-15

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yakni tentang Hak Menguasai Tanah dari Negara, yang memberi wewenang untuk: a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, 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.

Isi pasal ini 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 dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum.⁶ Dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara (HMN) berada dalam kewenangan Presiden sebagai mandataris MPR yang dibantu oleh Menteri Agraria dengan aparat-aparatnya. Menurut Pasal 2 Ayat (4) UUPA, penyelenggaraan Hak Menguasai Negara dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (propinsi, Kabupaten/kotamadya, kecamatan, dan desa) bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya.

⁶ Mansour Fakih. 2003. *Landreform Di Desa*. Yogyakarta: Read Book. hlm 34-35.

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA, memberikan penjelasan bahwa “atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Perkataan dikuasai oleh negara ini di dalam UUPA Tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 Nomor 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dikenal dengan pengertian Hak Menguasai dari Negara, yaitu secara garis besar negara berhak mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan, atas bumi, air dan ruang angkasa.⁷

Wewenang yang berasal dari Hak Menguasai Negara ini hanya boleh digunakan sepanjang untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat namun demikian ketidak jelasan dan ketidak tegasan kata-kata menentukan dalam hak menguasai negara tersebut telah memberikan kekuasaan yang begitu besar pada negara seolah-olah negara sebagai pemilik atas tanah di wilayah kesatuan Republik Indonesia.⁸ Implementasi (*das sein*) atas aturan tersebut muncul sejumlah peraturan perundangan baru yang mengatur atas

⁷ Boedi Harsono, 1997. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jilid I : Hukum Tanah Nasional), Jakarta: Djambatan, hlm. 550

⁸ Tanah Negara setelah UUPA, Negara hanya menguasai, sedangkan bangsa Indonesia sebagai pemiliknya, artinya Negara hanya mempunyai hak mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. (Pasal 2 Ayat (2) Huruf a). Bangsa Indonesia adalah manifestasi (perwujudan) dari rakyat Indonesia (Tanah pada dasarnya adalah hak rakyat yang pengaturan dan penyelenggaraannya dikuasai oleh negara RI). Hal mana di dasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.”

pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam (SDA)⁹ yang bertentangan dan atau tumpang tindih dengan UUPA, sehingga UUPA tidak bisa dilaksanakan secara utuh. Pengaturan sistem hukum pertanahan khususnya sistem pendaftaran tanah, sudah saatnya untuk diatur dengan mekanisme manajemen pembangunan yang rapi dan sistematis serta berkeadilan, sesuai dengan standar manajemen pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia.¹⁰

Kenyataan, dalam melaksanakan program pendaftaran tanah yang diamanatkan UUPA, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut ATR/BPN) terkungkung dalam lingkungan *ego-sectoral* dari badan-badan pemerintah lain. Reforma agraria hanya menjadi

⁹Sumber Daya Alam adalah sumber daya agraria yang meliputi bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sumber daya alam pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Penegasan aturan tersebut selain diatur dalam UUPA (baca Pasal 5) juga ditegaskan dalam UUD NRI 1945 (baca Pasal 33).

¹⁰Manajemen pembangunan yang akan dibahas dalam penulisan ini yaitu merupakan suatu sistem pembangunan yang dimulai dari sistem pengelolaan data sistem pendaftaran hak atas tanah dan informasi pendukung kebijakan pembangunan di bidang pertanahan, sistem perencanaan dan penganggaran, sistem pengorganisasian dan pelaksanaan pembangunan, sistem pengendalian pembangunan, sistem evaluasi dan pemantauan pembangunan, dan sistem pelaporan hasil pelaksanaan pembangunan di bidang pertanahan. Manajemen pembangunan modern menambahkan sistem teknologi informatika sebagai sarana mempermudah operasi sistem pembangunan. Wujud pelaksanaan manajemen pembangunan di bidang pertanahan, yang paling perlu mendapatkan perhatian baik pada level pemerintahan nasional (ATR/BPN RI) maupun pada level pemerintahan daerah adalah penyusunan dokumen rencana pembangunan daerah, pelaksanaan evaluasi kinerja dan pemantauan pembangunan daerah, dan pengelolaan sistem informasi manajemen pembangunan daerah, secara khusus yang terkait dengan penulisan ini adalah bidang pertanahan, khususnya Kebijakan Pendaftaran Tanah Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi Efektifitas dan Efisiensi Atas Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah. Penekanannya akan meliputi pula dengan pelaksanaan manajemen pembangunan daerah di bidang pendaftaran tanah, untuk itu beberapa regulasi seputar manajemen pembangunan daerah yang berhubungan dengan bidang pertanahan perlu mendapatkan pemahaman yaitu UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam alokasi pembiayaan sistem pendaftaran hak atas tanah, yang terpasung oleh sentralistik sistem pendaftaran hak atas tanah.

urusan teknis ATR/BPN, dan belum menjadi agenda nasional yang diprioritaskan, proses legislasi Peraturan Pemerintah terhadap Reforma Agraria masih berjalan di tempat artinya progresnya tidak berjalan sesuai rencana, dan pelaksanaan redistribusi tanah terjebak pada legalisasi aset. Hasil evaluasi Konsorsium Agraria memberikan penjelasan, pelaksanaan UUPA belum berbasis pada manajemen pembangunan yang rapi dan sistematis sehingga belum dapat mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan, sebagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia.¹¹

Fakta tersebut menunjukkan bahwa harapan dari UUPA secara ideal belum tercapai, sehingga arah dan tujuan sistem pendaftaran tanah juga belum tercapai. Sistem pendaftaran tanah tidak mampu mengejawantahkan harapan agenda pembaruan agraria nasional dan pengelolaan sumber daya alam sebagai kebijakan resmi negara (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPRRI/2001). Keadaan tersebut semakin jauh dari harapan karena selain manajemen yang tidak tertata, kondisi empiris (*implementatif*) atas penerapan hukum pertanahan di Indonesia, menunjukkan

¹¹https://www.academia.edu/2499104/Pembentukan_Kebijakan_Reforma_Agraria_2006-2007-Bunga-Rampai_Perdebatan, diunduh Kamis, 29 Januari 2018. Lihat dalam Mohamad Shohibuddin & M. Nazir Salim, (2009) *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007: Bunga Rampai Perdebatan*, STPN Press, Yogyakarta, Desember 2012. Lihat pula; Bachriadi, Dianto (2007) “*Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY.*” Disampaikan pada Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007. Dan juga lihat dalam Shohibuddin, Mohamad (2011) “*Differentiated Benefitsin Land (Re) Distribution and Forest Devolution:Some Cases from Indonesia.*” Dipresentasikan pada konferensi internasional “*Forest Tenure,Governance and Enterprise: Experiences and Opportunities for Asia in a Changing Context.*” Diselenggarakan oleh Rights and Resources Initiative, Bekerjasama dengan Departemen Kehutanan RI and International Tropical Timber Organization, Lombok, Indonesia, 11-13 July 2011.

bahwa UUPA yang bersumber pada hukum adat, belum sesuai dengan konsep hukum adat itu sendiri, sehingga belum mencerminkan semangat kerakyatan atau pemberdayaan masyarakat miskin.¹²

Manajemen pembangunan yang tidak rapi serta tidak sistematis ini bisa ditunjukkan dari keadaan produk hukum (peraturan perundang-undangan) yang bersifat sektoral dan tumpang tindih. Dapat dilihat dari berbagai undang-undang yang berkaitan dengan sumber daya alam tersebut antara lain yaitu Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pertambangan, Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan

¹²Berbagai konflik agraria, khususnya pertanahan semakin marak terjadi di berbagai daerah, baik konflik antara rakyat dengan pemerintah, rakyat dengan perusahaan, maupun antar individu dalam masyarakat itu sendiri. Dari sudut hukum, muncul berbagai pertanyaan, antara lain: di mana letak kesalahannya, apakah peraturan hukumnya tidak memadai, ataukah penegakan hukumnya yang tidak konsisten. Setelah 50 tahun keberadaan UUPA, berbagai kalangan memandang nilai-nilai luhur UUPA belum mampu diimplementasikan dalam kebijakan pertanahan. Pada sisi lain, sebagian peraturan perundang-undangan yang diamanatkan pembentukannya oleh UUPA belum juga terwujud, sementara pembentukan berbagai undang-undang sektoral yang berkaitan dengan bidang agraria khususnya tanah, dinilai banyak kalangan telah melemahkan UUPA karena substansinya yang tumpang tindih atau bahkan kontradiktif dengan nilai-nilai yang diatur dalam UUPA. Hal tersebut mendorong wacana perlunya merevisi UUPA, meski wacana tersebut menimbulkan pro dan kontra. Pihak yang menolak revisi UUPA memiliki argumentasi untuk mempertahankan keberadaan undang-undang yang dianggap monumental sejak Indonesia merdeka. Substansi UUPA dengan konsepsi dan politik hukum yang memihak rakyat dan kepentingan nasional masih cukup relevan. Kekurangan terhadap kebijakan pertanahan sekarang ini, lebih dikarenakan politik hukum agraria yang diambil oleh Pemerintah, baik dalam pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan sektor agraria maupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan pihak yang sependapat dengan perubahan UUPA, berpendapat seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), banyak persoalan hukum agraria khususnya pertanahan yang belum diatur dalam UUPA. Disamping itu, sejak Indonesia merdeka sampai dengan lahirnya UUPA, memang sudah dibuat beberapa peraturan hukum di bidang pertanahan yang nasionalistis. Namun, hasilnya masih parsial dan sektoral serta tidak bisa menaungi semua kebutuhan hukum yang diperlukan. Terkait dengan hal tersebut, Komisi II DPR RI selaku Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang menangani bidang pertanahan telah menyepakati untuk sementara tidak melakukan perubahan UUPA. Namun, mengingat berbagai permasalahan pertanahan harus segera dicari langkah penyelesaiannya, Komisi II DPR RI mengajukan RUU tentang Pertanahan sebagai salah satu RUU prioritas pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2012 yang disepakati oleh DPR dan Pemerintah. Sumber : http://medianotaris.com/reforma_agraria_agenda_penting_bangsa_berita396.html diunduh, Kamis, 29 Januari 2018.

Gas Bumi, Undang Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Transmigrasi, Undang Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan sebagainya, dimana masing-masing berorientasi sektoral (*ego sectoral*).¹³ Berbagai undang-undang tersebut secara *eksplisit* mengatur penguasaan tanah sesuai dengan kepentingan sektoral (departemen/institusi pemerintah). Implementasi atas peraturan tersebut telah menyimpang dari arah dan tujuan UUPA atau UUD NRI 1945, dimana masing-masing departemen atau institusi pemerintahan melakukan pengaturan sendiri-sendiri atas pengelolaan dan penguasaan hak atas tanah negara, tidak terkecuali dalam hal ini adalah BUMN atau BUMD, dimana dalam penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah kurang efektif dan efisien, karena konstruksi ideal yang digunakan tidak tepat, yaitu konstruksi sistem pendaftaran tanah ideal yang bersifat sentralistik dan terdapat banyak kelemahan sehingga banyak terjadi kesenjangan sosial, seperti penyimpangan konsep hukum (penyimpangan terhadap keadilan, kepastian, kemanfaatan hukum), penyimpangan terhadap asas-asas hukum agraria (misalnya;

¹³ Ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya dijabarkan di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang yang berkaitan erat dengan pengelolaan sumberdaya alam antara lain adalah: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Peraturan Ruang, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan hidup, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berbagai Undang-Undang tersebut telah memberikan dasar-dasar bagi pengelolaan sumberdaya alam. Akan tetapi hal itu dirasakan belum dapat mengatasi berbagai masalah dalam pengelolaan sumberdaya alam, bahkan di antaranya terjadi benturan antar wewenang baik vertikal maupun horisontal.

penyimpangan terhadap asas kesatuan yaitu menimbulkan ego sektoral di masing-masing departemen atau instansi pemerintah, termasuk BUMN dan BUMD), termasuk penyimpangan terhadap asas-asas pendaftaran tanah.

Kegiatan dalam program strategis ATR/BPN RI diantaranya adalah percepatan penyelesaian kasus pertanahan. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan, Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan, aturan tersebut dibuat dalam rangka percepatan penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan, kemudian diperbarui berdasar Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Kasus pertanahan adalah sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian sesuai peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan nasional. Permasalahan sengketa tanah sudah sangat serius untuk mendapatkan penanganan, akan tetapi penanganan yang tidak sistematis pada faktanya justru menambah daftar panjang penyelesaian sengketa tanah yang tidak terselesaikan. Bahkan sejak dua tahun ini (2016-2018) sudah sekian kasus pungli di Kantah ATR/BPN, sangat memprihatinkan dengan adanya operasi tangkap tangan diberbagai daerah dan tidak terkecuali di wilayah Jawa Tengah (terakhir pada bulan Maret 2018, terjadi OTT di Kantah

ATR/BPN Kota Semarang).¹⁴ Menunjukkan sistem birokrasi Kantah ATR/BPN masih rentan dengan berbagai kasus suap dan pungli.

Uraian penjelasan di atas memberikan suatu gambaran, bahwa telah terjadi penyimpangan pada sistem pendaftaran tanah yang berujung pada perkara pertanahan yaitu berangkat dari permasalahan konflik pertanahan¹⁵ dan sengketa pertanahan.¹⁶ Perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia.

Tipologi kasus pertanahan secara umum merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan

¹⁴ Sumber berita dari: <https://regional.kompas.com/read/2018/03/06/13331861/diduga-pungli-pejabat-ATR/BPN-semarang-terkena-ott-kejaksanaan>, di akses pada tanggal 27 Maret 2018.

¹⁵ Konflik pertanahan adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dan atau warga atau kelompok masyarakat dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu, serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya. Dalam Widhi Handoko, Quo Vadis Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif, widhihandoko.com, diunduh tanggal 22 Maret 2018. Lihat pula dalam <https://d5er.wordpress.com/2010/12/21/perbedaan-sengketa-konflik-dan-perkara/>

¹⁶ Sengketa pertanahan adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi **antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik)** mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu. Dalam Widhi Handoko, *Ibid*, diunduh tanggal 22 Maret 2018.

menjadi:¹⁷ (1) Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu. (2) Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas. (3) Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan. (4) Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari satu orang. (5) Sertipikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertipikat hak atas tanah lebih dari satu kali. (6) Sertipikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti. (7) Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu. (8) Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu

¹⁷Sumber data: Direktorat Penatagunaan Tanah ATR/BPN RI, <http://www.ATR/BPN.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan>, diunduh Kamis, 22 Maret 2018..

pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah. (9) Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya. (10) Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Semua fakta yang penulis sampaikan tersebut, menunjukkan indikasi yang jelas, yaitu adanya problem sistemik pada sistem pendaftaran tanah yang diperparah oleh kekuatan dari negara sangat otoriter dalam penguasaan dan pengelolaan hak atas tanah, khususnya pada penguasaan Hak Menguasai Negara atas tanah, sehingga ditemukan banyak penyimpangan atas pengurusan tanah rakyat, bahkan negara telah melakukan pengalihan tanah dan hutan dengan dalih pemberian hak penguasaan hutan (HPH) dan pemberian hak pengelolaan lahan (HPL) bagi pengusaha untuk kepentingan pengembangan dan ekonomi. Hak-hak rakyat pada khususnya hak ulayat banyak tergusur oleh kekuasaan negara yang tidak terbatas tersebut. Pengalihan HPH dan HPL tersebut di dasarkan penafsiran yang salah atas bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (4) PP 24/1997 “Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada **pemegangnya**”. Semestinya penafsiran kalimat tersebut

tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Pasal 2 UUPA. Artinya kata **pemegangnya** tidaklah tepat jika dimaksudkan (disandarkan) kepada pihak swasta. Hal ini kemudian menjadi pintu masuk terjadinya penyimpangan pengalihan (pemberian kekuasaan) HPH dan HPL kepada pihak swasta atau di swastanisasi (dilimpahkan kewenangan kekuasaannya pada Badan Hukum perusahaan atau Perseroan Terbatas).¹⁸

Fakta banyaknya penyimpangan dan kesenjangan terhadap masalah pertanahan tersebut juga dipertegas oleh Widhi Handoko, yaitu memberi penjelasan bahwa indikasi penyimpangan yang ada dalam implementasi sistem pendaftaran tanah antara lain berupa kasus-kasus yang timbul akibat pilihan dan penerapan sistem pendaftaran tanah pada penggunaan *stelsel publisitas negatif* (berunsur positif), seperti (1) Terjadinya kasus sertipikat ganda dan konflik-konflik pertanahan lainnya, (2) Berkurangnya lahan pertanian dan alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian, (3) Maraknya industrialisasi dan pengembangan perumahan, (4) Dalih pembangunan untuk kepentingan umum. Kasus-kasus tersebut telah mengakibatkan ketidakadilan yaitu terjadinya pengusuran dan hilangnya lapangan pekerjaan di sektor tersebut.¹⁹

¹⁸ Menentukan dan mengatur hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Sehingga pememaknaan kekuasaan HMN atas tanah (HPH dan HPL) dapat diberikan kepada pihak swasta atau di swastanisasi jelas merupakan penyimpangan dari makna pada Pasal 2 UUPA.

¹⁹ Widhi Handoko, *Quo Vadis Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif, Loc Cit...* Di antara indikasi dari berbagai dampak pilihan kebijakan pendaftaran tanah di Indonesia, dapat dilihat pada tiga hal yaitu: 1) Kemunduran kualitas tanah, 2) Perubahan fungsi tanah sebagai salah satu faktor produksi utama menjadi sarana investasi dan spekulasi, 3) Perubahan nilai tanah sejalan dengan perkembangan kapitalisme. Baca dalam Maria S.W.

Indikasi penyimpangan tersebut terjadi karena sistem hukum pertanahan di Indonesia bersifat sentralistik (semua pengaturan dan jalannya birokrasi dilakukan *topdown* dari pemerintah pusat)²⁰ sehingga kebijakannya bersifat *otoriter* dan tidak integratif,²¹ hal ini disebabkan adanya pengaturan sistem pendaftaran tanah yang cenderung menimbulkan egosektoral, sehingga menghambat sistem birokrasi pertanahan itu sendiri.²² Munculnya berbagai kasus pertanahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah yang banyak bersifat *ad hoc*, inkonsisten dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain. Struktur hukum tanah menjadi tumpang tindih.

Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit PT. Kompas Media Nusantara, (Jakarta, Januari 2008), hlm. 102-103.

²⁰Sentralistik atau Sentralisasi adalah seluruh wewenang terpusat pada pemerintah pusat. Daerah tinggal menunggu instruksi dari pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan menurut Undang-Undang. Sentralisasi banyak digunakan pemerintah sebelum otonomi daerah. Kelemahan sistem sentralisasi adalah dimana sebuah kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lebih lama.

²¹Integratif artinya merupakan satu kesatuan pengaturan (lawannya egosektoral, yaitu pengaturan yang bersifat sendiri-sendiri/parsial/terpecah pada sektor-sektor tertentu), semisal yaitu Perundangan sektoral terkait dengan tanah sebagai objeknya adalah : Undang-Undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999, Undang-Undang Pokok Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967, Undang-Undang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nomor 44 tahun 1960, Undang-Undang Transmigrasi Nomor 3 Tahun 1972 kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997, Undang-Undang Pengairan Nomor 11 Tahun 1974, Undang-Undang Pemerintahan Desa Nomor 5 Tahun 1975, Undang-Undang Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 4 Tahun 1982 diperbaharui kembali menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Undang-Undang Rumah Susun Nomor 16 Tahun 1985, Undang-Undang Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem Nomor 5 Tahun 1990, Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992 dan yang terakhir adalah pasangan Undang-Undang Pemerintah Daerah (otonomi) Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah Nomor 25 Tahun 1999. Baca dalam Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia (LPHI), Jakarta, 2005, hlm. 370.

²² Azwar Abubakar, ada lima masalah yang menghambat reformasi birokrasi yakni, organisasi dan kewenangan yang belum tepat fungsi dan sasaran (sentralistik dan otoriter), pelayanan publik belum memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat, pola pikir dan budaya kerja belum mendukung birokrasi yang efisien, efektif, produktif, profesional dan melayani, peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih (egosektoral), dan SDM aparatur https://www.academia.edu/4971318/Pelayanan_Pertanahan_di_Bidang_Pertanahan, (Kompasiana.com diakses 28 Februari 2018).

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundangan sektoral. Keseluruhan undang-undang yang bersifat sektoral itu mempunyai posisi yang sama dan menjadikan tanah sebagai objek yang sama. Akibatnya benturan di lapangan tidak dapat dihindarkan, antara penggunaan dan penafsiran undang-undang yang berbeda oleh pejabat-pejabat pemerintahan sektoral yang berbeda-beda terjadi atas konflik penguasaan yang sama. Perbedaan antara undang-undang itu tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat, tetapi juga secara substansial undang-undang tersebut tidak integratif.²³ Indikasi dan Kriteria Penyelesaian Kasus Pertanahan di ATR/BPN, tidak menyentuh pada substansinya, sehingga arah kebijakannya belum implementatif, masih bersifat argumentatif dan teoritik.²⁴

Kemudian penulis juga memberikan fakta terkait kasus pertanahan yang terdapat dalam basis data ATR/BPN RI, yang merupakan kasus-kasus lama maupun kasus-kasus baru, yang timbul sebagai implikasi kasus-kasus lama. Setelah dilakukan identifikasi terhadap kasus-kasus tersebut, diperoleh

²³Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah. Op Cit.*

²⁴ ATR/BPN RI sebelum dirubah menjadi kementerian Agraria dahulu sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006. ATR/BPN RI juga menyelenggarakan fungsi-fungsi di bidang pertanahan, mulai dari fungsi perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan, fungsi perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan, hingga fungsi lain dibidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006. Baca dalam <http://www.ATR/BPN.go.id/Program/Reformasi-Birokrasi>.

informasi bahwa tipologi kasus-kasus tersebut tidak dapat dilakukan generalisasi dalam melakukan upaya penanganan kasusnya. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam upaya penyelesaiannya dikategorikan dalam beberapa kriteria sebagai berikut:²⁵ **Kriteria pertama (K1)** : penerbitan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa. **Kriteria dua (K2)**: penerbitan Surat Keputusan tentang pemberian hak atas tanah, pembatalan sertipikat hak atas tanah, pencatatan dalam buku tanah atau perbuatan hukum lainnya sesuai Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan. **Kriteria tiga (K3)**: Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang ditindaklanjuti mediasi oleh ATR/BPN sampai pada kesepakatan berdamai atau kesepakatan yang lain disetujui oleh pihak yang bersengketa. **Kriteria empat (K4)**: Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang intinya menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan. **Kriteria lima (K5)** : Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan yang telah ditangani bukan termasuk kewenangan ATR/BPN dan dipersilakan untuk diselesaikan melalui instansi lain. Semua penyelesaian tersebut ibarat dokter, baru melakukan pengobatan penyakit, bahkan baru coba-coba mencari alternatif obatnya, belum sampai pada tataran sistemik untuk melakukan imunisasi dan pencegahan atas penyakit yang diderita..

²⁵ Sumber data: Direktorat Penatagunaan Tanah ATR/BPN RI. <http://www.ATR/BPN.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan>. diunduh tanggal, 22 Maret 2018.

Peneliti meyakini bahwa fakta tersebut merupakan gambaran dari akibat kebijakan atau regulasi yang tidak harmonis yaitu suatu kebijakan sistem pendaftaran tanah yang tidak didukung dan tidak berorientasi pada kepentingan rakyat (bahkan kepentingan pemerintah sendiri/ Institusi pemerintah/BUMN/BUMD), sehingga sistem pendaftaran tanah di Indonesia perlu dilakukan pembenahan atau reformasi secara *systemic* dan *integrative*, baik dari sisi kelembagaan, materi dan kulturnya.

Lemahnya sistem pendaftaran tanah yang selama ini diterapkan di Indonesia yaitu kelemahan pada pengadministrasian hak atas tanah yang masih jauh dari standar administrasi yang baik,²⁶ kurangnya penyediaan alat penunjang, birokrasi dan juga SDM yang kurang memadai, serta kultur masyarakat yang tidak mendukung karena telah bergesernya kultur komunal (kebersamaan/gotong royong) ke kultur individual (pribadi/private), sehingga menjadi alasan bagi penulis untuk meneliti pentingnya pembangunan kembali kebijakan pendaftaran tanah khususnya terkait dengan kebijakan kementerian ATR/BPN RI terhadap pemberian HGB atas PLN Regional Jawa Tengah, yaitu pentingnya konstruksi kebijakan Kementerian ATR/BPN, terhadap

²⁶Dapat dibaca dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601); serta baca dalam Sistem administrasi yang baik (Struktur/lembaga, Substansi/Isi dan Kultur/Budaya), harus berjalan sesuai dengan arah dan tujuan administrasi pertanahan, tentang perencanaan, pengorganisasian, pengoperasian, dan pengendalian semua siklus informasi di dalam mencapai tujuan sistem pertanahan tsb, yang digunakan untuk memberikan informasi kepada manajemen sistem pendaftaran tanah, untuk membuat keputusan yang tepat. Baca Stig Enemark Jude Wallace Ian Williamson and Abbas Rajabifard. *Land Administration for Sustainable Development*, New York : ESRI Press. 2009. baca pula dalam John McLaughlin Peter Dale. *Land Administration*. Oxford University Press. 1999. Baca dalam https://www.academia.edu/4893311/Penguasaan_Tanah_untuk_mendukung_Pembangunan_Berkelanjutan. diakses minggu, tanggal 18 Maret 2018.

penerapan sistem hukum pendaftaran tanah dalam rangka penataan (pemberian hak secara efektif dan efisiensi, serta pemetaan hak atas tanah secara akurat sehingga kepastian hukum lebih terjamin),²⁷ pendistribusian tanah secara adil dan perlindungan hukum bagi masyarakat secara umum dan bagi departemen atau institusi pemerintah dan kepada BUMN serta BUMD, harus dengan basis keadilan sosial (keadilan dirasakan bagi seluruh komponen masyarakat yang majemuk, dengan mengakomodasi kepentingan negara dengan implementasi pendaftaran tanah yang lebih efektif dan efisiensi, sekaligus perlu adanya proteksi terhadap penyimpangan beralihnya hak atas tanah dalam penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan kepemilikan dari departemen atau institusi pemerintah kepada pihak swasta atau perorangan).

Salah satu cara pembenahan birokrasi pertanahan yang dipandang efektif perlu dicari pemecahan masalah ialah dengan mencari akar masalahnya salah satunya adalah mencari akar masalah berkembangnya budaya pungli atau korupsi yang sekarang menjadi kebiasaan dalam kehidupan sosial masyarakat. Berbicara efektifitas hukum, Soerjono Soekanto,²⁸ berpendapat tentang pengaruh hukum “Salah satu fungsi hukum baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku teratur adalah membimbing perilaku

²⁷ Efisiensi adalah ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses. Semakin hemat/sedikit penggunaan sumber daya, maka prosesnya dikatakan semakin efisien. Proses yang efisien ditandai dengan perbaikan proses sehingga menjadi lebih murah dan lebih cepat. Efektivitas adalah ukuran tingkat pemenuhan output atau tujuan proses. Semakin tinggi pencapaian target atau tujuan proses maka dikatakan proses tersebut semakin efektif. Proses yang efektif ditandai dengan perbaikan proses sehingga menjadi lebih baik dan lebih aman.

²⁸ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1982. *Renungan Tentang Filsafat Hukum*, Jakarta, Rajawali, hlm.26

manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif”.

Ketaatan seseorang bersikap tindak atau berperilaku dalam ranah pelayanan pendaftaran tanah, semestinya sesuai dengan harapan pembentuk undang-undang dan peraturan terkait (UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997), bahwa pengaruh hukum terhadap sikap tindak atau perilaku, dapat diklasifikasikan sebagai ketaatan (*compliance*), ketidaktaatan atau penyimpangan (*deviance*) dan pengelakan (*evasion*). Konsep-konsep ketaatan, ketidaktaatan atau penyimpangan dan pengelakan sebenarnya berkaitan dengan hukum yang berisikan larangan atau suruhan (semisal penyimpangan terhadap jalaran birokrasi atau pelayanan publik pendaftaran tanah). Bilamana hukum tersebut berisikan kebolehan, perlu dipergunakan konsep-konsep lain, yakni penggunaan (*use*), tidak menggunakan (*nonuse*) dan penyalahgunaan (*misuse*); hal tersebut adalah lazim dalam bidang hukum perikatan (semisal Jual beli tanah, atau pembebanan hak tanggungan atas tanah).

Penyimpangan penerapan sistem pendaftaran tanah, sebagaimana kasus-kasus yang diketengahkan di muka (beberapa kasus yang terjadi di masyarakat atau beberapa yang diklasifikasikan oleh Kementerian ATR/BPN RI), membutuhkan suatu kajian dan penanganan yang kita sebut sebagai efektifitas penegakan hukum dibutuhkan kekuatan fisik untuk menegakkan kaidah-kaidah hukum tersebut menjadi kenyataan berdasarkan wewenang yang

sah. Sanksi merupakan aktualisasi dari norma hukum *threats* dan *promises*, yaitu suatu ancaman tidak akan mendapatkan legitimasi bila tidak ada faedahnya untuk dipatuhi atau ditaati. *Internal values* merupakan penilaian pribadi menurut hati nurani dan ada hubungan dengan yang diartikan sebagai suatu sikap tingkah laku.

Efektifitas penegakan hukum amat berkaitan erat dengan efektifitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif. Dari sinilah kajian penelitian dalam disertasi yang diangkat dalam penulisan ini penting untuk dilakukan penelitian lebih lanjut tentang “REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH BADAN USAHA MILIK NEGARA BERBASIS EFEKTIFITAS DAN EFISIENSI (Studi Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Perusahaan Listrik Negara Regional Jawa Tengah)”

B. Perumusan Masalah

4. Mengapa kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah BUMN atas nama PLN Regional Jateng belum efektif dan efisiensi?
5. Bagaimana kelemahan-kelemahan implementasi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah BUMN atas nama PLN Regional Jateng saat ini?
6. Bagaimana rekonstruksi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PLN Regional Jateng yang efektif dan efisien?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menemukan, mengetahui, mengidentifikasi, mengungkap dan menganalisis sebab-sebab mengapa kebijakan pendaftaran tanah terhadap BUMN PLN Regional Jateng dengan pemberian Hak Guna Bangunan, belum efektif dan efisien.
2. Menemukan dan menentukan kelemahan-kelemahan implementasi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jateng saat ini.

3. Merekonstruksi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jateng, yang efektif dan efisien.

D. Kegunaan Penelitian

Apabila tujuan penelitian dalam rangka penyusunan disertasi ini dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan akan mempunyai kontribusi, baik secara teoretis maupun secara praktis:

1. Secara Teoretis

Memberikan kontribusi pengembangan teoretis, asas-asas dan konseptual tentang konstruksi sistem pra pendaftaran tanah di tingkat desa/kelurahan berbasis nilai keadilan sosial, sehingga temuan dalam penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pengetahuan baru dalam pemahaman tentang konsep efektifitas dan efisiensi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jateng.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah, dapat digunakan sebagai rujukan dari hasil penelitian ini, dapat dipakai sebagai bahan refleksi bagi para pembuat hukum, khususnya dalam pembangunan hukum nasional di bidang pertanahan, terutama dalam tataran *law making institutions* (DPR/Presiden), untuk melakukan *rule breaking* dan merekonstruksi efektifitas dan efisiensi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jateng.

- b. Bagi masyarakat dan *stakeholders* penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan evaluasi eksistensi, motivasi, dan inspirasi memperjuangkan hak atas tanah, khususnya tanah dengan alas pengelolaan Hak Menguasai Negara, berkaitan dengan syarat dan prosedur dalam kerangka pemberian hak atas tanah yang lebih efektif dan efisien dalam basis nilai keadilan sosial.
- c. Bagi Akademisi, penelitian ini dapat digunakan untuk memperkuat penelitian-penelitian sebelumnya dengan topik atau tema yang sama dalam perspektif yang berbeda, khususnya mengenai konsep efektifitas dan efisiensi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian hak atas tanah yang lebih tepat bagi BUMN atau BUMD, guna penelitian dan pengembangan lebih lanjut.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran studi adalah sebuah konstruksi berpikir yang akan dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian, untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian.²⁹ Kerangka pemikiran studi dalam penelitian ini dibagi menjadi dua kerangka berpikir yaitu model kerangka pemikiran konseptual dan model kerangka pemikiran teoritis:

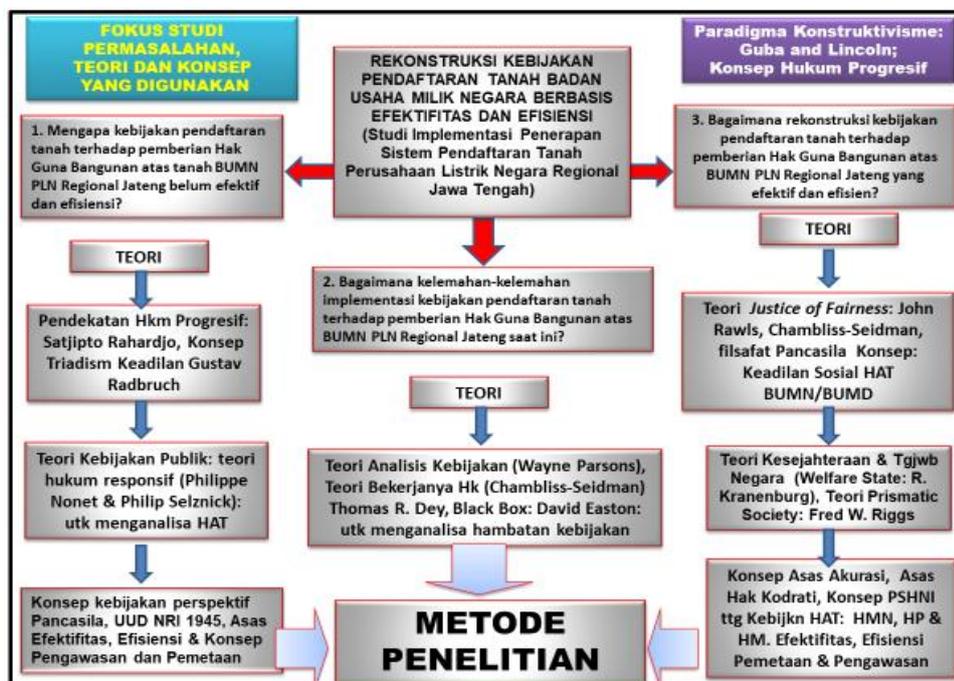
1. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan konsep dasar atau landasan berpikir yang berkaitan dengan konsep yang terkandung dalam judul penelitian, yang dijabarkan dalam permasalahan dan tujuan penelitian.

²⁹ Paulus Hadisoeparto, dkk, 2009. *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, Semarang: UNDIP, hlm. 18-19

Konsep dasar ini penulis ungkapkan dalam Konsep dasar diperoleh setelah dilakukan penelusuran bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian yang berupa kajian pustaka menyangkut permasalahan dan tujuan dari penelitian.³⁰ Selanjutnya kerangka konseptual penulisan ini dapat digambarkan dalam ragaan kerangka konseptual di bawah ini:

Ragaan 1 :



Ragaan: Kerangka Konseptual

Selanjutnya pada kerangka konseptual pemikiran studi ini dapat penulis gambarkan arah dalam pembahasan disertai adalah pertama yaitu pada permasalahan mengapa kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah BUMN PLN Regional Jateng belum efektif dan efisiensi, akan dianalisa menggunakan 1) Konsep

³⁰ Rusdi Malik, 2000. *Penemu Afama Dalam Hukum*, Jakarta: Trisakti, hlm. 15

kebijakan dalam perspektif Filsafat Pancasila (nilai keadilan sosial), UUD NRI 1945, dan konsep perlindungan hak atas tanah dalam penguasaan masyarakat hukum adat dan masyarakat adat. Akan digunakan juga dengan pendekatan Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo, dan 2) untuk kepentingan analisis terhadap nilai-nilai, norma-norma, pemahaman religious (nilai keadilan) dengan pandangan state law (nilai kepastian hukum) serta *society/living law* (nilai kemanfaatan), terhadap hak atas tanah akan diketengahkan Teori *Comparative Law*, Werner Menski dan perbandingan Konsep *Triadism Law* dari Gustav Radbruch.

Permasalahan kedua yaitu bagaimana kelemahan-kelemahan implementasi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas BUMN PLN Regional Jateng saat ini, akan dianalisa dengan menggunakan; (1) teori Kota Hitam (*Black Box Teory*) yaitu teori kebijakan dari Wayne Parsons, (2) teori Bekerjanya Hukum Chambliss-Seidman, untuk kepentingan pemahaman terhadap simbol-simbol perilaku yang digunakan oleh pengambil keputusan kebijakan hukum pertanahan dan pelaksana kebijakan hukum pertanahan serta pemeran ekonomi (Kekuatan Sosial Personal) di bidang pertanahan pada sistem pendaftaran tanah yang akan dilihat secara jelas kelemahan-kelehaman penerapan sistem pendaftaran tanah termasuk dampak kebijakan pertanahan sentralistik terhadap pemberian hak atas tanah bagi BUMN/BUMD.

Permasalahan ketiga tentang bagaimana rekonstruksi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas BUMN PLN Regional Jateng yang efektif dan efisien adalah sebuah upaya mencari konstruksi yang ideal yang mengakomodasi nilai-nilai dan kepentingan para pihak, permasalahan tersebut akan dianalisis dengan menggunakan paradigma konstruktivisme dengan pendekatan hermeneutika hukum, dan (1) Teori Negara Kesejahteraan dan Tanggung Jawab Negara untuk melihat secara jelas konstruksi-konstruksi tentang konsep Hak Menguasai Negara Atas Tanah pada beberapa domain yang berbeda, yang meliputi domain pembuat undang-undang (rules making institutions), domain penegakan hukum (rules sanctioning institutions), domain masyarakat atau pemegang peran (role occupant). Domain ini didasarkan pada tiga domain dasar dalam bekerjanya hukum dalam masyarakat yang dikemukakan oleh Chambliss-Seidman, selebihnya akan dikaji dengan (2) konsep kebijakan hukum (kebijakan hukum pertanahan) dalam Pembangunan Sistem Hukum Nasional (PSHNI) sesuai dengan filsafat hukum Pancasila khususnya tentang nilai keadilan sosial, serta (3) konsep hukum progresif, yang memandang bahwa hukum dan institusi harus mencapai pada pencapaian keadilan yang substantif, betapapun efisien dan rapinya hukum, harus direformasi atau dihapus jika hukum tersebut tidak adil. (2) Teori *Prismatic Society* dari Fred W. Riggs, dimana rekonstruksi dilakukan dengan menganalisis penyimpangan-penyimpangan

melalui penafsiran realitas hukum baik menyangkut perilaku maupun teks pengaturan yang terkait dengan regulasi dan kebijakan hukum pertanahan dalam sistem pendaftaran tanah sesuai ideal (PP 24/1997). Berdasar kerangka ini Fred W. Riggs mengintroduksikan konsepsi masyarakat prismatic atau “*prismatic type of society.*”

2. Kerangka Teoritik

Kerangka pemikiran adalah suatu kerangka berpikir (konstruksi berpikir) yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pengamatan penelitian (*research observations*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep dan teori yang akan digunakan sebagai analisa, serta hubungan di antara konsep-konsep dan teori yang dipakai baik *micro theory*, *middle theory* atau *grand theory*. Kedudukan teori dalam penulisan disertasi ini adalah sebagai langkah untuk menyusun deskripsi dan pemahaman sampai pada tataran maknanya/ menemukan makna yang sesungguhnya terjadi (baik *preskriptif* atau *hermeunitic*) terhadap kelompok masyarakat yang hendak diteliti. Penelitian ini pada akhirnya akan dikaji dengan *Mikro Theory*, *Middle Theory* dan *Grand Theory*.

Teori yang bersifat mikro yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini antara lain adalah Konsep Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo. Teori mikro tersebut kemudian dipadukan dengan teori Pembuatan Kebijakan dari Wayne Parsons yang dapat dikategorikan dalam

beberapa pendekatan, yaitu model pendekatan kekuasaan, institusional, rasionalitas, pilihan publik, dan alternatifnya, dan informasi psikologis. Teori *Black Box* Kebijakan Publik karya David Easton sangat relevan untuk menjelaskan keterkaitan dan keterhubungan antara berbagai unsur yang mempengaruhi pembuatan kebijakan hukum pertanahan (dalam wujud peraturan perundang-undangan) tersebut.

Selain teori-teori mikro sebagaimana yang telah disebutkan di atas, maka perlu diketengahkan juga, *Middle Theory* antara lain: Teori *Comparative Law* yang dikenal dengan *Triangular Concept of Legal Pluralism* dari Werner Menski, dan Robert B. Seidman, serta Teori Hukum Prismatik Fred W. Riggs. Teori Hukum Responsif, merupakan teori yang cukup relevan dengan situasi sistem pemerintahan dan hukum Indonesia saat ini yang sedang mengalami masa transisi, dari sistem pemerintahan sentralistik dengan hukum represifnya menuju pemerintahan yang terdesentralisasi dengan lebih mengedepankan hukum yang lebih akomodatif terhadap keinginan masyarakat dan menghargai nilai demokrasi. Khususnya dalam kajian penelitian ini akan diketengahkan terkait dengan pemberian otonomi daerah dalam bidang pertanahan kepada BUMN PLN Regional Jateng.

Berikutnya penulisan disertasi diketengahkan *Grand Theory* yaitu pandangan dari Teori Bekerjanya Sistem Hukum dari William J. Chambliss dan Robert B. Seidman. Teori ini untuk melakukan telaah kritis

bekerjanya hukum pada sistem pendaftaran tanah yang bersifat sentralistik serta menelaah berbagai faktor dominan yang mempengaruhi bekerjanya hukum itu dalam tataran implementasinya pada pemegang peran pada sistem yang akan dilakukan rekonstruksi yaitu “Rekonstruksi Kebijakan Pendaftaran Tanah Badan Usaha Milik Negara Berbasis Efektifitas dan Efisiensi (Studi Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Perusahaan Listrik Negara Regional Jawa Tengah)”

Selanjutnya operasionalisasi dan implementasi penggunaan *mikro theory*, *middle theory* dan *grand theory*, dalam membahas setiap permasalahan disertasi ini dapat penulis gambarkan dalam ragaan alur pikir sebagai berikut: Selanjutnya operasionalisasi dan implementasi penggunaan teori mikro dan makro dalam membahas setiap permasalahan disertasi ini dapat penulis gambarkan dalam ragaan alur pikir sebagai berikut:

Ragaan 2:

dalam Moleong penelitian kualitatif menunjuk kepada prosedur-prosedur riset yang menghasilkan data kualitatif, ungkapan atau catatan orang itu sendiri, atau tingkah laku mereka yang terobservasi. Pendekatan ini mengarah kepada keadaan-keadaan individu-individu secara utuh (*holistic*). Pokok kajian baik secara organisasi maupun atau individu tidak akan direduksi (disederhanakan) kepada variabel yang telah ditata atau sebuah hipotesa yang telah direncanakan sebelumnya akan tetapi dilihat sebagai bagian dan sesuatu yang utuh.³³ Oleh karena itu, peneliti tidak mengandalkan diri pada angka-angka (tidak menggunakan alat pengukur yang bersifat kuantitatif) yang merupakan reduksi dari berbagai perilaku manusia, tetapi lebih mengandalkan pada pemahaman atas makna-makna³⁴ yang diberikan oleh subjek penelitian pada berbagai situasi yang wajar/natural/ alami/*nature setting*.³⁵

Inggris yang tergolong positivisme, dan seringkali juga disebut dengan berbagai label lain seperti *empirisme*, *behaviorisme*, *naturalisme*, dan *saintisme*. Tradisi ini berkembang karena dipengaruhi oleh tradisi ilmu-ilmu kealaman yang tergolong Aristotelian. Ia bertumpu pada pandangan bahwa realitas itu pada hakikatnya bersifat materi dan kealaman. Manusia pada hakikatnya bersifat materi dan kealaman, yang disebut jiwa (*mind*) tak ubahnya dengan kertas putih (*tabula rasa*), yang hakikatnya semacam film kamera pada diri manusia, ia sekedar “fotokopi” atau gambaran ‘hasil potret’ pengalaman indrawi manusia. *Kedua*, tradisi pemikiran Jerman yang lebih humanistik, memandang manusia sebagai manusia, tradisi ini dipengaruhi oleh filsafat rasionalisme (idealisme) Platonik. Tradisi pemikiran Jerman inilah yang merupakan akar tradisi pendekatan penelitian kualitatif, tradisi pemikiran Jerman acapkali diberi label *fenomenologisme*. Tradisi pemikiran Jerman ini menolak argumen tradisi pemikiran positivisme ala Perancis dan Inggris yang terlampau empirisisme dan mereduksi jiwa manusia tak lebih dari ‘film kamera’. Penolakannya bertolak dari kenyataan sejarah umat manusia itu sendiri yang selamanya banyak diwarnai oleh ide-ide besar, pada hlm ide-ide itu tersebut bukanlah ‘gambar hasil potret’ pengalaman empirik. Dalam pemikiran Tradisi Jerman (penelitian kualitatif) dunia ide, dunia makna merupakan sesuatu yang teramat sentral pada diri manusia. Dengan demikian, memahami dunia manusia beserta perilaku mereka juga harus menilik ketinggian dunia ide dan dunia makna yang terbenam dalam diri manusia itu sendiri. Periksa Sanapiah Faisal, “Filosofi dan Akar Tradisi Penelitian Kualitatif”, *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Alikasi*, ed. Burhan Bungin (Jakarta, 2003), hlm. 5-6

³³ Lexy J. Moleong, *Op. Cit.*, hlm. 30

³⁴ Apa yang nampak di permukaan (tingkat perilaku manusia) sesungguhnya merupakan pantulan dari dunia ide atau makna yang tersembunyi di bagian dalam diri manusia, untuk

Penelitian ini akan mengkaji dan menggali perilaku, nilai-nilai,³⁶ yang terkandung dalam implementasi atau penerapan sistem pendaftaran tanah sesuai dengan PP 24/1997, dimana pada pelaksanaannya belum efektif dan efisien sehingga belum mencapai nilai keadilan sosial. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan berbagai konsep efektifitas dan efisiensi kebijakan pendaftaran tanah terhadap pemberian Hak Guna Bangunan atas Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jateng. Sehingga harapan hasil akhir dari penelitian ini adalah keberhasilan untuk melakukan “Rekonstruksi Kebijakan Pendaftaran Tanah Badan Usaha Milik Negara Berbasis Efektifitas Dan Efisiensi (Studi Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Perusahaan Listrik Negara Regional Jawa Tengah)”.

1. Paradigma Penelitian

Untuk menjawab problem masalah dalam penelitian ini, peneliti menggunakan paradigma yang merupakan satu sistem filosofi utama induk/payung yang terdiri dari kajian *Ontologi*, *Epistemologi*, dan *Metodologis* tertentu yang tidak dapat dipertukarkan yaitu dengan pilihan paradigma Konstruktivisme. Posisi peneliti selain sebagai *participant*

memahaminya sangat diperlukan proses penghayatan, suatu proses *interpretive understanding* yang oleh Weber disebut *verstehen*. Sanapiah Faisal dalam Burhan Bungin, *Loc. Cit.*

³⁵ Sanapiah Faisal, “*Pendekatan Penelitian Kualitatif: Hakekat, Karakteristik, dan Variasi*” (Makalah Lokakarya Penelitian, di Univ. Widyagama Malang, 3 Oktober 2006)

³⁶ Nilai-nilai yang dimaksud adalah mengkaji perilaku etika moral pegawai birokrasi dan keterlibatan masyarakat, pengusaha dan instansi terkait dalam ranah sistem birokrasi pertanahan serta regulasinya, sehingga dapat membangun konstruksi hukum tanah nasional yang baru yaitu konstruksi sistem pra pendaftaran hak atas tanah di tingkat desa berbasis nilai keadilan sosial, yang sesuai dengan kemajuan teknologi dan harmoni dengan budaya hukum Indonesia.

observer juga sebagai *quasi observer* (mengamati, mendengar, melihat dan menganalisis).

E.G. Guba dan Y.S. Lincoln³⁷ berpendapat bahwa *ontologi*, *epistemologi* dan *metodologi* dari Paradigma *Constructivism* adalah sebagai berikut:

- a. **Ontologi**, yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari *constructivism* adalah realitas³⁸ majemuk dan beragam serta bersifat *relativisme*.³⁹ *Ontologi* penelitian ini mengasumsikan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat dikatakan hukum adalah kepentingan itu sendiri. Kebijakan hukum pertanahan dalam sistem pendaftaran tanah, termasuk regulasi dan perilakunya tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem-mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair.⁴⁰ *Ontologi* penelitian ini

³⁷Egon G. Guba dan Y. Vonna S. Lincoln. *Handbook of Qualitative Research*. (Sage Publikation. London. 1994), hlm. 110-111. Lihat pula dalam I.S. Susanto dan Bernard L. Tanya (Penyunting), *Wajah Hukum di Era Reformasi: Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Satjpto Rahardjo*, (PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000), hlm. 22-24.

³⁸Menurut pandangan Teori *Chaos*, hukum tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem-mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair. Charles Sampford, salah satu pemikir yang mengembangkan model pendekatan *chaos* menjelaskan sebuah realitas yang bersifat *melee*, untuk menggambarkan relasi a-simetris (tidak sistematis) yang terjadi dalam masyarakat. Lihat, Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, (Basil Blackwell, New York USA, 1989).

³⁹*Konstruktivisme* memandang realitas sebagai konstruksi mental/*intelektualitas* manusia yang bersifat *relative*, majemuk dan beragam. Bentuk dan isi berpulang pada penganut/pemegang, dapat berubah menjadi lebih *informed* dan/atau *sophisticated*, humanis.

⁴⁰Charles Sampford, salah satu pemikir yang mengembangkan model pendekatan *chaos* menjelaskan sebuah perilaku dan realitas yang terjadi dalam sistem birokrasi (termasuk di dalamnya birokrasi pertanahan, pen.) bersifat *melee*, untuk menggambarkan *relasi a-simetris* (tidak sistematis) yang terjadi dalam sistem birokrasi pertanahan dan bersifat *relativisme* yaitu *konstruktivisme* memandang realitas perilaku pegawai maupun pejabat Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dan perilaku Notaris-Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) termasuk perilaku pejabat Kelurahan atau Kecamatan adalah sebagai konstruksimental (*intelektualitas*) manusia yang bersifat

mengasumsikan kebijakan hukum pertanahan dalam sistem hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat dikatakan hukum dalam kebijakan hukum pertanahan adalah kepentingan dari sistem pendaftaran tanah itu sendiri. Hukum pertanahan yang terepresentasikan dalam norma-norma, kaidah-kaidah dan nilai-nilai hukum yang oleh negara telah dianggap adil, namun kenyataannya telah mengakibatkan ketidakadilan bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah (dalam penelitian ini adalah BUMN PLN).

- b. *Epistemologi*, yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara peneliti dan yang diteliti.⁴¹ Pejabat atau pegawai ATR/BPN, Notaris-PPAT, *Stakeholders* (institusi PLN sebagai pemegang HGB) dan termasuk Pejabat atau pegawai kelurahan serta kecamatan, sebagai individu dan lingkungannya atau yang bukan dirinya terhubung/terkait secara interaktif dan merupakan hasil transaksi/negosiasi/mediasi antara keduanya. Selain itu pengetahuan tersebut ditentukan atau dipengaruhi oleh nilai-nilai yang

relative, majemuk dan beragam. Bentuk dan isi berpulang pada penganut (pemegang), dapat berubah menjadi lebih *informed* dan/atau *sophisticated*, humanis. Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, (Basil Blackwell, New York USA, 1989).

⁴¹Di sini individu dan lingkungan atau 'yang bukan diri'-nya itu terhubung/terkait/terikat secara interaktif. Jadi, pengetahuan yang diperoleh dari observasi atau investigasi individu terhadap lingkungannya ini merupakan hasil transaksi/negosiasi/mediasi antara keduanya. Selain itu pengetahuan tersebut ditentukan atau dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dipegang/dianut oleh masing-masing pihak tersebut, dan karenanya bersifat subyektif. Penganut/pemegang dan obyek observasi /investigasi terkait secara interaktif, temuan di-cipta-/dikonstruksi bersama; fusi antara *ontologi* dan *epistemologi*.

dipegang/dianut oleh masing-masing pihak tersebut, dan karenanya bersifat subyektif.⁴²

- c. **Metodologi**, atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *constructivism* adalah *hermeneutikal* dan *dialektis*. Menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation* dan *quasi observation*. Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial, termasuk di dalamnya adalah pelaku politik. Perlunya interaksi antara peneliti dengan individu-individu pejabat atau pegawai ATR/BPN serta responden lainnya seperti Notaris-PPAT, Kepala Kelurahan, Kepala Kecamatan dan *stakeholders* (institusi PLN sebagai pemegang HGB) yang berhubungan dengan kegiatan pada sistem pendaftaran tanah, melalui observasi atau investigasi dari *constructivism* yaitu diinterpretasikan menggunakan teknik *hermeneutikal* dan *dialektis*.⁴³

⁴²Pemahaman tentang suatu realitas yang terjadi (dalam praktik) sistem birokrasi pertanahan termasuk di dalamnya temuan-temuan atas perilaku menyimpang dalam sistem birokrasi tersebut, lihat EG. Guba & Yvonna S. Lincoln, *Berbagai Paradigma yang Bersaing dalam Penelitian Kualitatif*, bab 6, hlm 129, dalam Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook Of Qualitative Research*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009), hlm 133.

⁴³Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antar dan sesama penganut/pemegang dan obyek observasi/investigasi; dengan teknik *hermeneutical* dan pertukaran *dialektikal* konstruksi tersebut diinterpretasi, dibandingkan, dan ditandingkan; tujuan; distilasi konstruksi *consensus* atau *resultante konstruksi*. Menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan

Jadi paradigma yang digunakan adalah paradigma konstruktivisme atau *Legal Constructivism*. Sifat penelitian kualitatif dengan operasionalisasi penelitian yang berparadigma alamiah (*Naturalistik Paradigm*), ada 4 (empat) unsur yaitu :

- 1) Pengambilan penentuan sampel secara *Purposive* (sesuai porsinya),
- 2) Analisisnya induktif,
- 3) Menggunakan *Grounded Theory*,
- 4) BUMD/BUMN sementara akan berubah sesuai dengan konteksnya.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *socio-legal* dengan tujuan untuk memahami hukum dalam konteks, artinya menangkap makna kontekstual dari teks-teks/bahasa-bahasa peraturan. yang menyatakan bahwa di dalam jenis penelitian *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek legal research, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “*norm*”---peraturan perundang-undangan---, dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Jenis penelitian ini menurut tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda.

untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial, termasuk di dalamnya adalah pelaku politik. Lihat dalam Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook Of Qualitative Research, Op Cit*, hlm 133.

Pada prinsipnya studi *Socio-Legal* adalah studi hukum, yang menggunakan pendekatan metodologi ilmu sosial dalam arti yang luas. Studi ini dapat dikatakan menyediakan “pendekatan alternatif” dalam studi hukum. Kata ‘*socio*’ tidaklah merujuk pada sosiologi atau ilmu sosial namun merepresentasikan keterkaitan antar konteks di mana hukum berada. Itulah sebabnya mengapa ketika seorang peneliti *socio legal* menggunakan teori sosial untuk tujuan analisis, dan tidak bertujuan untuk memberi perhatian pada sosiologi atau ilmu sosial melainkan fokus pada hukum dan studi hukum. Jadi, studi *socio legal* dekat dengan ilmu sosial benar-benar berada dalam ranah metodologinya. Metode dan teknik penelitian dalam ilmu sosial dipelajari dan digunakan untuk mengumpulkan data⁴⁴

3. Sifat Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif di mana dalam penelitian ini data deskriptif akan dikumpulkan sebanyak mungkin yang kemudian akan dituangkan ke dalam bentuk laporan dan uraian. Penelitian ini tidak mengutamakan angka-angka dan statistik, walaupun

⁴⁴Periksa Sulistyowati Irianto, ”Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya”, *Metode Penelitian Hukum-Konstelasi dan Refleksi*, ed. Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Jakarta, 2009), hlm. 175- 177; Periksa pula pendapat Wheeler dan Thomas sebagaimana dikutip Reza Banakar dan Max Travers bahwa “*Socio-legal studies as an interdisciplinary alternative and a challenge to doctrinal studies of law. For them the ‘socio’ in socio-legal studies does not refer to sociology or social science, but represents ‘an interface with a context within which law exists’*”. Reza Banakar dan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research* (Oregon, 2005), hlm. xii; Bandingkan pula Suteki dalam catatan kaki no. 42, Suteki (2008), *Ibid.*, hlm. 32

tidak menolak data kuantitatif. Menurut Bognan dan Taylor dalam Moleong penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif, di mana data itu berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, sehingga perlu adanya keterlibatan langsung dengan objek yang ditelitinya.

Penelitian kualitatif ini digunakan untuk mendeskripsikan perilaku dan kata-kata lisan yang muncul dari suatu subjek yang diamati, selain itu penelitian ini juga berusaha mendeskripsikan pemahaman arti atau makna peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang yang ada dalam situasi tertentu dan mendeskripsikan fakta sebagaimana adanya (*fenomenologis*). Peneliti tidak berasumsi bahwa ia mengetahui arti sesuatu bagi orang-orang yang sedang ditelitinya, peneliti hanya berusaha untuk masuk ke dalam dunia konseptual objek yang diteliti dalam upaya menjangkau apa dan bagaimana suatu pengertian dikembangkan oleh mereka dalam kehidupannya. Kerja fenomenologis diawali dari diam, karena diam merupakan tindakan untuk menangkap pengertian sesuatu yang diteliti yang kemudian dideskripsikan.⁴⁵

4. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan hukum negara lain (*Comparative Approach*) dan pendekatan konseptual

⁴⁵ Lexy J. Moleong, *Op. cit.*, hlm. 3-9

(*Concentual Approach*) yaitu menggunakan pendekatan atau jenis penelitian *socio legal*, dengan paradigma konstruksivisme (*Contruktivism*).

Hukum merupakan *human action* di mana untuk memahaminya harus dilakukan pencapaian di balik makna, sebuah peraturan tidak akan terlepas dari konteks yang dimainkan oleh pelaku-pelaku di dalam konteks sosial yang melingkupinya.⁴⁶

Brian Z. Tamanaha mengemukakan bahwa memahami hukum dengan baik itu tak dapat dilepaskan begitu saja dari masyarakat, di mana hukum itu berada dan bekerja, karena menurut Tamanaha: "*law is a mirror of society, which functions to maintain social order*"⁴⁷ artinya bahwa pada dasarnya dalam hubungan hukum dan masyarakat itu terdapat hubungan yang menunjukkan adanya dua komponen ide dasar, dalam komponen ide pertama bahwa hukum adalah cermin masyarakat, sedang dalam ide kedua menunjukkan bahwa fungsi hukum itu untuk menjaga ketertiban sosial (*social order*) dengan mempertahankan dan menegakkan aturan-aturan dalam hubungan sosial. Di dalam ide dasar yang kedua itu terdiri dari tiga elemen, yaitu: *custom/consent*; *morality/reason*; dan *positive law*.⁴⁸ Peneliti berusaha untuk menangkap makna (*meanings*) yang ada di balik empirik itu, maka dalam penelitian ini

⁴⁶ Esmi Warassih (2006), *Op. Cit.*, hlm. 6

⁴⁷ Brian Z. Tamanaha, 2001. *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford and *New York*: Oxford University Press, hlm. 1. Bandingkan juga pendapat Ehrlich, bahwa hukum itu tidak muncul dalam teks, dalam pengadilan, dan dalam ilmu hukum, melainkan dalam masyarakat. Periksa W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Folosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, terj. Muhammad Arifin (Jakarta, 1994), hlm. 104

⁴⁸ Brian Z. Tamanaha, *Ibid.*, hlm. 2-4

konstruksi realitas sosial yang ada akan ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan serta objek observasi dengan menggunakan metode pendekatan *hermeneutik*.⁴⁹ Metode *hermeneutik* dipakai untuk menafsirkan teks, dalam hal ini teks yang berkaitan dengan perundang-undangan yang menyangkut kebijakan sistem pendaftaran tanah (Undang-Undang Pokok Agraria, PP 24/1997 dan peraturan perundangan lainnya) dan teks hukum yang hidup (*living law*) dalam realitas masyarakat termasuk realitas penguasaan HGB oleh institusi BUMN/BUMD atau institusi negara atau pemerintah, yang mempunyai pengaturan tersendiri terhadap sistem pertanahan mereka (penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan hak atas tanah).

⁴⁹ Hermeneutik berasal dari bahasa Yunani *hermeneuier* yang secara etimologi berarti menafsirkan dan secara harfiah berarti penafsiran/interpretasi. Hermeneutik sangat dibutuhkan untuk memahami hukum karena hukum tidak saja berupa teks tertulis melainkan banyak menampilkan simbol-simbol, gambar, tanda, warna, dan gerakan, hlm ini karena hukum itu senantiasa berada dalam ranah kehidupan manusia sehingga hukum tidak terlepas dari unsur bahasa, ucapan, tindakan, historis, pengalaman, budaya, sosial, dan politik. Keadaan ini menjadikan hukum sarat nilai yang dapat dipahami maknanya bila digali dengan menimbang konteksnya dalam arti memahami kondisi, *social setting*, dan tujuan yang ada saat teks-teks dibuat. Periksa Esmi Warassih, "Mengapa Harus Legal Hermeneutik" (Makalah *key note speaker* Seminar *Legal Hermeneutics* sebagai Alternatif Kajian Hukum, FH-UNDIP, Semarang, 24 November 2007), hlm. 1-2; Bandingkan Soetandyo Wignjosoebroto yang menyatakan bahwa pendekatan hermeneutik adalah pendekatan untuk memahami objek (produk perilaku manusia yang berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesamanya), dari sudut perilaku aksi-interaksi (yang disebut "aktor") itu sendiri. Maksudnya ialah tatkala mereka itu di tengah terlibat atau melibatkan diri di/ke dalam suatu proses sosial, termasuk juga proses-proses sosial yang juga relevan dengan permasalahan hukum. Pendekatan hermeneutik berasumsi secara paradigmatis bahwasanya setiap bentuk dan produk perilaku antar-manusia itu --dan karena itu juga produksi hukum, baik yang *in abstracto* maupun yang *in concreto*--akan selalu ditentukan oleh interpretasi yang dibuat dan disepakati para pelaku yang tengah terlibat dalam proses itu, yang tentu saja akan memberikan keragaman makna pada fakta yang sedang dikaji sebagai objek. Pendekatan ini, dengan strategi metodologisnya menganjurkan *to learn from the people*, mengajak para pengkaji hukum agar juga menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau pencari keadilan. Periksa Soetandyo Wignjosoebroto (Hukum, Metode dan...), *Op. Cit.*, hlm. 105

Realitas sesungguhnya bersifat subjektif dan maknawi (bergantung pada persepsi, pemahaman, pengertian, dan anggapan-anggapan seseorang).⁵⁰ Proses penghayatan (*verstehen*) menjadi sangat diperlukan untuk memahami berbagai rupa (bentuk) fenomena sosial sehari-hari.

Agar dapat menangkap realitas simbolik yang terdapat dalam perilaku, sikap, dan pemikiran aktor (pelaku sosial) terhadap fenomena hukum, maka dalam konteks penelitian ini, hukum dikonsepsikan sebagai manifestasi makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dipermukaan dalam interaksi antar mereka. Dalam teori sosial, konsepsi ini masuk ke dalam aliran paham aksi dan *interaksionisme* yang berpendapat bahwa realitas hukum yang sesungguhnya itu tidak eksis dalam alam empiris yang juga alam amatan yang menampakkan dalam wujud perilaku yang terpola, terstruktur secara objektif dan dapat diukur.

Menurut aliran interaksionis simbolik ini, realitas hukum yang sesungguhnya nampak dalam bentuk simbol-simbol yang hanya dimengerti sesudah ditafsir. Realitas hukum yang demikian itu tidaklah dapat dengan mudah dapat ditangkap lewat pengamatan dan pengukuran dari luar tetapi hanya dapat ditangkap melalui pengalaman dan

⁵⁰ Sanapiah Faisal dalam Burhan Bungin (Metode Triangulasi...), Selain pendekatan *hermeneutik*, pendekatan lain yang digunakan untuk menunjang penelitian ini adalah pendekatan *fenomenologi*, yaitu suatu aliran pendekatan yang berpandangan bahwa apa yang tampak di permukaan, termasuk pola perilaku manusia sehari-hari hanyalah sebuah gejala atau fenomena dari apa yang tersembunyi dibalik pemikiran sang pelaku. Perilaku apapun yang tampak di tingkat permukaan baru bisa dipahami atau dijelaskan manakala bisa mengungkap apa yang tersembunyi dalam dunia kesadaran atau dunia pengetahuan manusia si pelaku. *Op. Cit.*, hlm. 9-10

penghayatan-penghayatan internal yang membuahkan gambaran pemahaman yang lengkap (*verstehen*).⁵¹

Melalui konsepsi hukum ini, penelitian ini akan mengidentifikasi masalah yang terkait dengan keberadaan sistem pendaftaran tanah dalam mewujudkan pembenahan konstruksi Kebijakan Pendaftaran Tanah terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi Efektifitas dan Efisiensi Atas Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah.

Penelitian dilakukan secara partisipatif (peneliti sebagai Notaris-PPAT), dalam penerapan sistem pendaftaran tanah, guna menemukan jawaban permasalahan "dari dalam" yaitu lewat pengalaman dan pengamatan yang selama ini dilakukan oleh peneliti sejak 6 tahun yang lalu memangku jabatan Notaris di wilayah Jateng dan sebagai PPAT di wilayah Kab. Semarang. Disamping itu juga melakukan wawancara mendalam (*in-depth*) dan intensif dengankantor Pertanahan (ATR/ATR/BPN) kanwil atau Pertanahan (ATR/ATR/BPN) Kab/Kota, termasuk Notaris-PPAT yang sejawat yang memiliki pengalaman berbagai kendala dan hambatan dalam pelaksanaan sistem pendaftaran tanah, juga dengan kepala kecamatan atau kepala kelurahan terkait, *stakeholders* dan masyarakat. Posisi peneliti selain sebagai *partisipan observation* atau

⁵¹ Soetandyo Wignjosoebroto (Hukum, Metode...), *Op. Cit.*, hlm. 197-198

pelaku (yaitu sebagai Notaris-PPAT), juga berposisi sebagai *quasi observation* (mengamati atau melihat dan mendengar langsung segala hal terkait praktik pendaftaran tanah, baik melalui pegawai atau staf Notaris-PPAT atau mendengar sendiri), untuk itu dalam memperoleh data penelitian nantinya peneliti dengan dibantu penggalan data dari informan (pegawai atau staf Notaris-PPAT), yang selanjutnya ditentukan secara *snowball*.

Domain tersebut terdiri dari: (1) Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institution/Legal Sanctioning*), di dalamnya termasuk DPR-Presiden dan MPR, (2) Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions/Rule Sanctioning*) atau Lembaga Penegak Hukum, yang termasuk di dalamnya adalah ATR/BPN dalam tugasnya menurut PP No 24/1997 (Pasal 6 ayat 2) dibantu oleh pejabat lain (termasuk Notaris-PPAT, pejabat Kelurahan, pejabat Kecamatan, pejabat Pengadilan dll, khususnya yang diberi tugas dan kewenangan terkait dengan obyek pertanahan), (3) Pemegang Peran (*Role Occupant*) termasuk di dalamnya adalah institusi BUMN PLN Regional Jateng, (4) Domain Kepakaran, yang terdiri dari informan pakar dari beberapa ilmu yang terkait dengan kebijakan hukum pertanahan serta, pakar hukum Administrasi Negara, Birokrasi dan Kebijakan Publik. Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri. Penelitian ini merupakan penelitian *Kualitatif Interpretif* atau

Constructivism, dengan motif penelitian adalah untuk (1) *to explore* (2) *to criticize* (3) *to understand*.

5. *Social Setting*

Lokasi penelitian pada kantor ATR/BPN yang ditentukan berdasarkan keadaan yang dapat mendukung hasil maksimal dari penelitian Rekonstruksi Kebijakan Pendaftaran Tanah terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi Efektifitas dan Efisiensi Atas Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah, dengan lokasi di wilayah Jawa Tengah sebagai Provinsi Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN dan Kantor Pertanahan Kementerian ATR/BPN sebagai pelaksana pendaftaran tanah di tingkat Kab/Kota. Di 17 Kantor Pertanahan Kab/Kota yaitu Kabupaten Semarang, Solo, Klaten, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, Purwodadi, Demak, Batang, Kota Pekalongan, Kabupaten Pekalongan, Pemalang, Kota Tegal, Kabupaten Tegal, Brebes. Alasan pemilihan lokasi karena peneliti sebagai *partisipan observer* (pelaku) dalam mengurus pendaftaran tanah HGB PLN Regional Jateng, di 17 Kantor Pertanahan Kab/Kota tersebut. Selanjutnya data sumber data yang diperoleh akan ditentukan oleh peneliti berdasarkan informan kunci serta kasus (atau kendala/hambatan) di lapangan dan akan digunakan untuk mendukung hasil analisis penelitian.

Lokasi penelitian yang ditentukan ini, yaitu di kantor pertanahan tersebut akan dipusatkan kegiatan penelitian lapangan untuk mengumpulkan data dan menggali informasi mengenai pengetahuan, persepsi, interpretasi dan pemahaman serta tindakan pelaku birokrasi yaitu masyarakat, kelompok pengusaha atau badan hukum khususnya yang berkenaan langsung dengan kepentingan birokrasi pertanahan, juga instansi terkait difokuskan pada kantor Kelurahan, serta kantor Kecamatan, juga kantor Notaris dan PPAT. Guna mendukung data yang komprehensif jika diperlukan, maka untuk memperoleh data pembanding akan dilakukan pencarian data-data di kantor ATR/ATR/BPN lainnya yang meliputi pula kota-kota besar di Jawa Tengah, serta tempat bekerjanya hukum birokrasi pertanahan beserta institusi terkait, seperti kantor Notaris dan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang berdomisili di Jawa Tengah. Karena itu, melalui pendekatan ini, pendalaman kajian penelitian akan dilakukan dengan mendeskripsikan substansi norma-norma hukum dan realitas sosial, serta keterkaitan di antara beberapa obyek kajian tersebut.

Inilah yang semestinya perlu dipikirkan untuk melakukan konstruksi ulang atas sistem pendaftaran tanah yang selama ini berjalan tidak maksimal khususnya Kebijakan Pendaftaran Tanah Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi

Efektifitas dan Efisiensi Atas Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah.

Pada pemahaman ini peneliti akan melihat secara komprehensif dari berbagai sisi atau segi terjadinya penyimpangan atas pendaftaran tanah selama ini terjadi. Termasuk perlu atau tidaknya menseederhanakan konsep pemberian hak atas tanah menjadi Hak Pakai dan Hak Milik, dengan berbagai pertimbangan, tentunya lebih kearah efektifitas dan efisiensi, serta memudahkan pemetaan dan pendataan atas tata guna tanah. Efektifitas dan efisiensi penting khususnya untuk menekan biaya yang dikeluarkan tidak membengkak. Pembengkakan biaya biasanya disebabkan berbagai hal, di antaranya karena rumitnya birokrasi pertanahan, pengerjaan (pelayan) membutuhkan waktu yang lama dan panjang (tidak cukup sehari, dua hari, seminggu atau dua minggu bahkan sebulan belum tentu selesai terkadang sampai bertahun-tahun, sehingga harus bolak-balik dalam pengurusan). Semua itu membutuhkan biaya transportasi dan biaya lainnya (termasuk secara sembunyi-sembunyi masih terdapat praktik percaloan) juga masih terjadi pungli dan pengenaan biaya tidak resmi yang sangat tinggi (uang percepatan dll).

Berangkat dari alasan itulah peneliti tertarik untuk merekonstruksi Kebijakan Pendaftaran Tanah terhadap Pemberian Hak

Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi Efektifitas dan Efisiensi Atas Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah. Semua yang peneliti ungkap sebenarnya sangat sederhana, jelas dan nyata, akan tetapi sangat penting dan diperlukan untuk menyempurnakan sistem pendaftaran tanah sesuai PP 24/1997, yang masih sentralistik dan tidak rasional terhadap *in put* dan *out put* pelayanan publik yang tidakimbang. Dapat dibayangkan **dalam satu kab/kota hanya terdapat satu kantar pelayanan, dengan keterbatasan SDM dan sistem yang masih manual, dan prosedur yang rigid/kaku serta rumit.** Sehingga mengakibatkan berjalannya sistem pendaftaran tanah tidak efektif dan efisien. Peneliti berpandangan bahwa kita tidak boleh diam, ketika melihat penyimpangan dan akibat penerapan sistem pendaftaran tanah tersebut, dan seyogyanya kita tidak hanya melihat penerapan sistem pendaftaran tanah dari satu sisi, karena kita dapat terjebak pada kalimat-kalimat formil PP 24/1997, (beberapa pihak menilai sistem pendafaran tanah tanpa melihat kenyataan yang sesungguhnya terjadi akibat dari penerapan sistem tsb).

Sebagai seorang Notaris-PPAT peneliti terpanggil dan mempunyai tanggungjawab untuk membongkar (mengetahui dan menganalisis) praktik pendaftaran tanah yang menyimpang

(penyimpangan tersebut salah satunya yaitu menjadikan institusi Notaris-PPAT sebagai sarana untuk mengenakan biaya non resmi dan biaya-biaya lain yang tidak resmi serta tidak wajar), pada akhirnya penyimpangan tersebut, terus menerus terjadi dan pada titik tertentu dipandang wajar karena sudah menjadi kebiasaan (sebut saja uang saku, biaya tak terduga, uang pengecekan lokasi, bahkan terdapat uang percepatan serta uang pungli dan sejenisnya). Oleh karena itu harapan peneliti kita harus menilai suatu fakta dan kenyataan yang terjadi, tidak sekedar kita menilai dan melihat hanya pada tataran formil dan teoritis. Argumen yang peneliti terangkan bukan sekedar menyampaikan argumen akan tetapi sebenarnya sudah peneliti jelaskan fakta-faktanya sesuai apa yang peneliti jelaskan di latar belakang.

6. Sumber Penelitian

Menurut Moleong sebagaimana mengutip Lofland, dalam penelitian kualitatif terdapat sumber data utama dan sumber data tambahan. Sumber data utama itu berasal dari orang-orang yang diamati dan diwawancarai, dalam arti kata-kata dan tindakannya, sehingga dengan demikian dalam penelitian ini sumber data utama yang digunakan adalah para informan yang terpilih (informan kunci),⁵² jenis datanya berupa kata-kata dan tindakan mereka dalam memaknai kebijakan sistem pendaftaran

⁵² Selanjutnya tentang informan akan dijelaskan dalam sub tersendiri

tanah yang menyangkut diri dan desa atau kelurahan atau wilayahnya.⁵³ Informan selebihnya merupakan data tambahan, data pelengkap atau penunjang data utama, jenis datanya adalah sumber tertulis (yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder), foto atau video rekaman untuk menunjukkan gambaran wilayah pemetaan tanah, dan statistik dalam pemetaan tanah dan tataguna tanah khususnya untuk pemberian hak atas tanah bagi BUMN/BU MD atau institusi negara atau pemerintah lainnya.

Penelitian ini, juga menyajikan data tambahan dengan jenis sumber tertulis yang berupa bahan hukum primer, antara lain adalah:

- a. Pancasila yang menyangkut nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga dalam implementasi pendaftaran tanah tidak boleh terjadi diskriminasi, khususnya dalam rangka perolehan hak atas tanah.
- b. UUD 1945, sebagai konstitusi negara Republik Indonesia, khususnya terkait dengan hak konstitusi atas perolehan maupun tata guna hak atas tanah.
- c. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan,
- d. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah,
- e. Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam,
- f. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, UUPA tentang pokok-pokok agraria,

⁵³ Lexy J. Moleong, *Op. cit.*, hlm. 112

- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah (lembaran negara republik indonesia tahun 1999 nomor 60, tambahan lembaran negara republik indonesia nomor 3839),
- h. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah (lembaran negara republik indonesia tahun 2004 nomor 125, tambahan lembaran negara republik indonesia nomor 4437)
- i. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang,
- j. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah (lembaran negara republik indonesia tahun 2008 nomor 59, tambahan lembaran negara republik indonesia nomor 4844),
- k. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,
- l. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah (Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004),
- m. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang sistem pendaftaran tanah di indonesia,
- n. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017, tentang standar pelayanan kementerian agraria dan tata ruang/badan pertanahan nasional.
- o. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017, tentang perubahan atas peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional nomor 35 tahun 2016 tentang percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.
- p. Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-04/Mbu/09/2017 Tahun 2017 tentang perubahan atas peraturan menteri

badan usaha milik negara nomor per- 03/mbu/08/2017 tentang pedoman kerja sama badan usaha milik negara

- q. Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-03/Mbu/08/2017 Tahun 2017 tentang pedoman kerja sama badan usaha milik negara
- r. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang badan usaha milik daerah
- s. Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-03/Mbu/12/2016 Tahun 2016 tentang perubahan atas peraturan menteri badan usaha milik negara nomor 09/mbu/07/2015 tentang program kemitraan dan program bina lingkungan badan usaha milik negara.

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan meliputi; Naskah Akademik atau tulisan/makalah yang membahas tentang *Agrarian Reform* khususnya tentang Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia atau di Negara lain yang dapat dijadikan komparasi dalam penelitian; juga tulisan-tulisan atau Naskah Akademik tentang penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan hak atas tanah, khususnya terkait Hak Menguasai Negara atas tanah dan hak pengelolaan atas tanah oleh BUMN/BUMD; laporan hasil penelitian, jurnal ilmiah, kliping koran, artikel yang terkait erat dengan fokus dan permasalahan penelitian.

Konsep penentuan informan⁵⁴ dalam penelitian ini berkaitan dengan bagaimana memilih informan atau situasi sosial tertentu yang dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-

⁵⁴ Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Informan harus mempunyai banyak pengalaman tentang latar penelitian.

elemen yang relevan dengan fokus penelitian. Kegunaan informan bagi peneliti menurut Bognan dan Biklen dalam Moleong⁵⁵ ialah membantu agar mendapatkan informasi dalam waktu yang relatif singkat, sebagai internal sampling informan dimanfaatkan untuk berbicara, bertukar pikiran, atau membandingkan suatu kejadian yang ditemukan dari subjek lainnya. Guna keperluan wawancara dalam penelitian ini, informan dibagi menjadi tiga jenis, yakni: informan pangkal,⁵⁶ informan utama (kunci),⁵⁷ dan informan penunjang.⁵⁸ Kemudian selanjutnya peneliti menelusuri lebih lanjut keberadaan informan yang lain dari informan sebelumnya dengan sistem *snowball*. Informan kunci dari penelitian ini dibagi berdasarkan wilayah tempat penelitian yaitu:

- a. Wilayah penelitian Kantor Pertanahan Kota Semarang, dengan informan kunci; Sriyono (Staff Notaris-PPAT Widhi Handoko, yang mengurus pekerjaan di kantor pertanahan ATR/BPN dan pekerjaan terkait dengan surat-

⁵⁵ Lexy J. Moleong, *Op. Cit.*, hlm. 90

⁵⁶ Informan pangkal adalah para pejabat di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa tempat penelitian yang dipandang dapat memberi informasi yang benar mengenai sistem pendaftaran tanah (di tingkat desa atau masyarakat hukum adat) dan memberikan izin kepada peneliti untuk mengadakan penelitian di daerahnya.

⁵⁷ Informan utama (kunci) adalah informan yang direkam ceritanya yang berkaitan dengan batasan masalah yang akan diteliti. Informan kunci diambil dengan cara *purposive* dan kriterianya ditentukan berdasarkan pengetahuannya yang mendalam tentang sistem pendaftaran tanah, yang meliputi pula pengetahuan tentang budaya hukum, dan nilai-nilai komunal masyarakat desa atau masyarakat hukum adat (khususnya dalam pemetaan tanah yang meliputi pengetahuan tentang penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan hak atas tanah desa atau hak atas tanah adat).

⁵⁸ Informan penunjang, adalah informan yang memiliki informasi tentang penerapan sistem pendaftaran tanah (di tingkat desa atau masyarakat hukum adat), termasuk informasi dari lingkup: akademisi dan pemerhati masalah-masalah pertanahan, masalah budaya atau adat terkait dengan penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah-tanah adat, serta informan penunjang yang mengerti dan memahami struktur, budaya, dan nilai-nilai masyarakat desa atau masyarakat hukum adat, karena mereka pernah meneliti, mendengar, beraktivitas, atau membaca hal-hal yang ada kaitannya dengan budaya hukum, dan nilai-nilai komunal dalam penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan hak atas tanah adat.

surat pengesahan melalui kantor kelurahan dan kecamatan di kota Semarang),

- b. Wilayah penelitian Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, dengan informan kunci; Staff Notaris-PPAT Dahniarti Hasana (peneliti), yang mengurus pekerjaan di kantor Pertanahan ATR/BPN dan pekerjaan terkait dengan surat-surat pengesahan melalui kantor kelurahan dan kecamatan di kabupaten Semarang,
- c. Wilayah penelitian Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagaimana wilayah penelitian di 17 Kantah ATR/BPN, yang mengurus pekerjaan di Kantor Pertanahan ATR/BPN dan pekerjaan terkait dengan surat-surat pengesahan melalui kantor kelurahan dan kecamatan di Kabupaten/Kota terkait), dengan informan kunci yaitu sdr Adrian dan Risky Amalia, SH., MKn.
- d. Notaris-PPAT terkait: Eko Budi Prasetyo (Notaris-PPAT Sukoharjo), Luluk Lusiaty Cahyarini (Notaris-PPAT Kab. Semarang), Upik Ratnawati (Notaris-PPAT Surakarta), Bayu Yhuwana (Notaris-PPAT Kab. Demak), Arif Budiyanto (Notaris-PPAT Kab. Karanganyar), Wahyu Ririn Erawati (Notaris-PPAT Kab. Brebes) dan juga beberapa Notaris-PPAT yang praktik di wilayah Jawa Tengah, yang dipilih dengan sistem *snowball*.

7. Teknik Pengumpulan Data

Kegiatan pengumpulan data dalam proses penelitian ini dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) teknik, yaitu:⁵⁹

- a. Wawancara mendalam (*indepth interview*) yang tidak terstruktur kepada informan kunci yang terpilih guna menjelaskan dan

⁵⁹ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi* (Malang, 1990), hlm. 39

menerangkan pengetahuannya, maksudnya pewawancara/peneliti dalam melakukan wawancara tidak menetapkan secara ketat materi wawancara, urutan pertanyaannya, tetapi disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara berlangsung;

- b. Melakukan pengamatan (observasi) yang terfokus pada hal-hal tertentu yang dianggap penting dan relevan dengan permasalahan yang diteliti;
- c. Studi kepustakaan, yang merupakan kegiatan penelusuran, pengumpulan, dan penelaahan bahan-bahan kepustakaan yang memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian, berupa literatur-literatur, laporan penelitian, artikel ilmiah, undang-undang, brosur, dan bahan-bahan pustaka serta dokumentasi lainnya. Sedang instrumen pengumpulan data terdiri dari peneliti sebagai instrumen utama dan menentukan, daftar pertanyaan, catatan lapangan, dan *tape recorder*.

8. Analisa Data

Analisis data adalah sebagai suatu penjelasan dan menginterpretasikan secara logis, sistematis, dan konsisten. Menurut Nasution, analisis data itu adalah proses menyusun, mengkategorikan data, mencari pola atau tema dengan maksud untuk memahami maknanya.⁶⁰ Sesuai dengan teknik yang dipakai dan sifat data yang diperoleh, analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis

⁶⁰ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif* (Bandung, 1996), hlm. 126

interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman di mana proses analisis datanya akan melibatkan tiga komponen yakni: a) *data reduction* (reduksi data); b) *data display* (penyajian data); dan c) *conclusions drawing and verifying* (penarikan kesimpulan dan verifikasi).⁶¹

Pilihan penggunaan model interaktif ini pertimbangannya adalah bahwa model ini dilaksanakan bersamaan dengan pengumpulan data, artinya ketiganya berjalan bersama-sama. Begitu data dikumpulkan, reduksi data⁶² dilakukan, dan selanjutnya dilanjutkan pula dengan sajian data yang bersifat sementara. Masih terbuka kesempatan untuk berubah atau dilakukan penyempurnaan atas data penelitian. Model analisis ini dimulai dengan mereduksi dan menyajikan data lapangan yang sudah berhasil dikumpulkan untuk menarik simpulan. Simpulan-simpulan yang sudah berhasil dirumuskan itu belum dipandang sebagai sesuatu yang final, akan tetapi masih harus dikonfirmasi kembali ke lapangan.⁶³

Model interaktif tersebut bila diragakan adalah sebagai berikut:

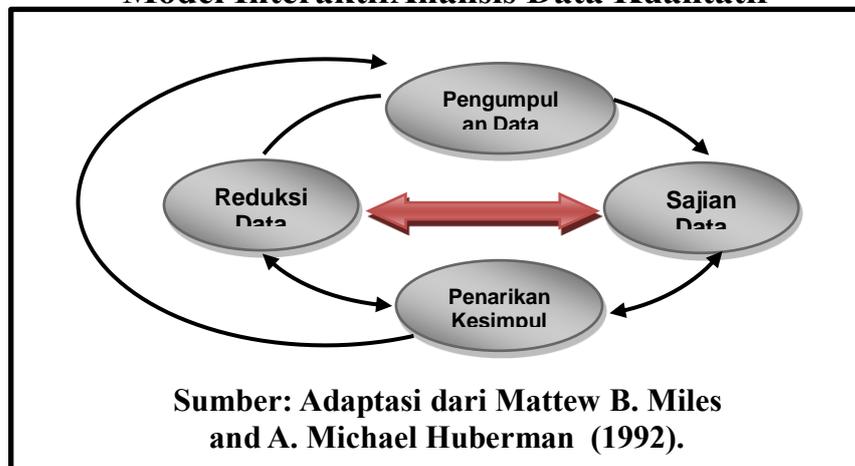
⁶¹ Matthew B. Miles dan A. Michael Haberman. *Analisis Data Kualitatif*. terj. Tjetjep Rohendi Rohidi (Jakarta, 1992), hlm. 16.

⁶²Reduksi data meliputi proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. fungsi dari reduksi data adalah menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi. Mudjahirin Thohir, "Penelitian Sosial Budaya Berdasarkan Metodologi Penelitian Kualitatif, dalam <http://staff.undip.ac.id/sastra/mudjahirin/2009/03/06/penelitian-sosial-budaya/>, diakses 3 Oktober 2011

⁶³Artinya dalam pelaksanaannya, komponen dan proses pengolahan data dapat dilakukan secara situasional atau kontekstual, di mana dari satu tahap ke tahap lain, dimungkinkan secara timbal balik, berurutan, atau zig-zag ke tahap lainnya. Hal ini dilakukan, untuk melakukan konfirmasi atau penjelasan terhadap informasi yang disampaikan informan, baik dari informan

Ragaan 3:

Model Interaktif Analisis Data Kualitatif



Proses analisisnya adalah analisis data yang akan dilakukan secara sistematis, terus menerus, dan hati-hati dengan alur analisis deduksi-induksi kemudian dari induksi ke deduksi. Di mana alur deduksi-induksi digunakan untuk menganalisis kebijakan sistem pendaftaran tanah tingkat nasional sesuai dengan PP 24/1997 (makro) dan melihat implementasinya didalam kenyataan (mikro), sedangkan analisis induksi-deduksi untuk menganalisis kasus-kasus dan temuan data lapangan kemudian diabstraksikan guna melakukan perubahan kebijakan pada tingkat nasional dalam Kebijakan Pendaftaran Tanah Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi Efektifitas dan Efisiensi Atas

kunci atau informan penunjang sehingga memungkinkan peneliti untuk merumuskan simpulan-simpulan yang benar-benar valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis, Baca dalam Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif, terj.* Tjetjep Rohendi Rohidi (Jakarta, 1992), hlm. 20

Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah. Selanjutnya data yang diperoleh setelah melalui teknik pengabsahan data dan terjamin validitasnya disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis, kemudian direduksi sedemikian rupa sampai dapat ditarik suatu simpulan/verifikasi.

9. Validitas Data

Penelitian kualitatif perlu dilakukan pemeriksaan keabsahan data, pemeriksaan keabsahan data itu dilakukan agar data yang diperoleh teruji tingkat kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas, dan konformabilitas pada penelitian Kebijakan Pendaftaran Tanah Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi Efektifitas dan Efisiensi Atas Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah. Kemudian menguji keabsahan data yang sudah dikumpulkan oleh peneliti maka penelitian melakukan beberapa teknik lain antara yaitu:⁶⁴

a. Triangulasi Data

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan

⁶⁴ Periksa juga Burhan Bungin, "Metode Triangulasi", *Analisis Data Penelitian kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, (ed). (Burhan Bungin, Jakarta, 2007), hlm. 203 - 205

pengecekan atau sebagai pembanding data itu.⁶⁵ Data atau informasi yang telah dikumpulkan dalam suatu penelitian akan penulis uji kebenarannya melalui teknik-teknik:

1) **Triangulasi Sumber**

Peneliti melakukan pengecekan ulang ketika informasi yang didapat pada saat penelitian yang berasal dari responden ditanyakan kembali kepada responden yang berbeda atau antara responden dan dokumentasi. Peneliti menanyakan kembali pertanyaan yang sama kepada informan lain dengan membuktikan juga data dokumentasi yang telah peneliti peroleh ketika melakukan penelitian.

2) **Triangulasi Metode**

Informasi atau data yang berasal dari hasil wawancara antara peneliti dengan informan, peneliti menguji kembali dengan cara pengamatan langsung atau mengobservasi terhadap objek yang telah diinformasikan. Hal tersebut dilakukan untuk membuktikan apakah informasi itu benar atau tidak.

b. Mendiskusikan data-data hasil penelitian dengan teman sejawat

⁶⁵ Lexy J. Moleong, *Op. cit.*, hlm. 179

Mendiskusikan data-data hasil penelitian dengan teman sejawat dilakukan dengan mengekspos hasil sementara/akhir yang diperoleh dalam bentuk diskusi yang diharapkan diskusi tersebut semakin mempertajam analisis.

c. Perpanjangan waktu penelitian

Perpanjangan waktu penelitian dilakukan, untuk memungkinkan peningkatan derajat kepercayaan data yang dikumpulkan. Cara ini peneliti tempuh untuk memperoleh bukti yang lebih lengkap dan juga memeriksa fungsi serta latar belakangnya. Setelah semua data dianalisis, dievaluasi, dan di cek keabsahannya, data yang telah diperoleh akan dipresentasikan dalam bentuk penulisan disertasi. Gaya penulisan yang dipilih untuk penulisan ini adalah gaya *narrative*.⁶⁶

10. Orisinalitas Penelitian Disertasi

Penegasan tentang orisinalitas studi ini dimaksudkan untuk menghindari duplikasi terhadap sebuah tema dengan fokus kajian yang sama. Penelitian ini memfokuskan kajiannya pada upaya untuk Merekonstruksi Kebijakan Pendaftaran Tanah Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Badan Usaha Milik Negara PLN Regional

⁶⁶Narasi dalam bentuk teks akan mendominasi penulisan ini, meski tidak menutup kemungkinan untuk menyajikan data dalam bentuk tabel, bagan atau ragaan, foto sebagai data pendukung.

Jawa Tengah, sebagai bagian dari studi Efektifitas dan Efisiensi Atas Implementasi Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan di Tingkat Kab/Kota di Jawa Tengah. Untuk memberikan gambaran kepada pembaca bahwa disertasi ini berbeda dengan karya ilmiah atau penelitian terdahulu. Unsur kebaruan disertasi ini baik kebaruan metode, kebaruan pendekatan, kebaruan teori, kebaruan temuan ditunjukkan dengan membandingkannya antara hasil penelitian terdahulu dengan temuan serta hasil analisis dalam disertasi ini. sebagai perbandingan atas kajian-kajian sebelumnya dapat dilihat pada matrik berikut: