

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Manusia dengan tanah adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan, karena kehidupan manusia tidak bisa lepas dari tanah¹. Tanah merupakan benda yang sangat berharga bagi manusia, karena hampir semua kebutuhan manusia pasti terkait dengan tanah, mulai manusia lahir sampai meninggalpun selalu membutuhkan tanah. Manusia mempunyai hubungan emosional dan spiritual dengan tanah. Tanah tidak hanya semata-mata dipandang sebagai komoditas yang bernilai ekonomis belaka, tetapi hubungan tanah dengan pemiliknya mengandung nilai-nilai budaya, adat, ekonomis, dan spiritual tertentu. Demikian juga bagi pemerintah, setiap pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pasti membutuhkan tanah.

Kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, searah dengan lajunya pembangunan di segala bidang yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia. Dengan demikian fungsi tanahpun mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan tanah juga terus mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan yang beranekaragam. Dalam berbagai aspek kehidupan manusia pasti membutuhkan tanah. Begitu pentingnya tanah bagi manusia, dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari tanah. Berbagai aktivitas, manusia selalu berhubungan dengan tanah

¹ Erna Sri Wibawanti, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, 2013, Liberty, Yogyakarta, h.1.

dan segala aktivitas tersebut selalu dilakukan di atas tanah. Manusia berkembang biak hidup serta melakukan segala aktivitas diatas tanah, sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah.

Karena begitu berharganya tanah bagi kehidupan manusia maka seringkali tanah menjadi pemicu timbulnya sengketa dalam masyarakat. Orang akan menggunakan berbagai cara untuk dapat memiliki atau menguasai tanah sekalipun itu dilakukan dengan cara melanggar hukum. Penguasaan tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang sering disebut dengan pendudukan tanah secara liar tidak jarang terjadi dalam masyarakat. Hal ini disebabkan di satu sisi luas tanah semakin terbatas, sedangkan kebutuhan masyarakat akan tanah semakin bertambah.

Jawa Tengah adalah salah satu provinsi besar di Indonesia. Di Jawa Tengah terdapat 592.744 bidang tanah termasuk 17.197 bidang tanah kas desa (TKD). Dari keseluruhan bidang tanah yang ada, 76,7% di antaranya (yaitu 455.193 bidang) telah bersertifikat². Penyertifikatan tanah berdasarkan data yang ada belum mencapai 100% oleh karena itu masih harus terus dilakukan pendaftaran tanah guna tercapainya kepastian hukum dan mengurangi terjadinya sengketa tanah yang ada. Demi tercapainya kepastian hukum terhadap sebidang tanah yang dimiliki seseorang, maka Pemerintah Pusat dalam Nawacita yang merupakan 9 (sembilan) prioritas yang diutamakan memberikan program yang memudahkan masyarakat dalam pengurusan sertifikat yang merupakan tanda

² http://www.Jawa_Tengahkab.go.id/217/pengendalian-pertanahan-daerah.slm/comment-page-3 diakses pada tanggal 13 November 2018 pada pukul 12.55

bukti hak dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilakukan dengan tahapan:

- a. Penetapan lokasi kegiatan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- b. Pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
- c. Penyuluhan;
- d. Pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah;
- e. Pemeriksaan tanah;
- f. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis;
- g. Penerbitan keputusan pemberian Ha katas Tanah;
- h. Pembukuan Hak atas Tanah;
- i. Penerbitan Sertifikat Ha katas Tanah; dan/atau
- j. Penyerahan Sertifikat Hak atas Tanah

Badan Pertanahan Nasional (BPN) meluncurkan program PTSL atau Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Program ini akan mengganti program Prona, yaitu program sertifikat gratis dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) ke masyarakat. Secara nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/BPN mengusulkan 5 (lima) juta bidang tanah yang akan didata selanjutnya dibuatkan sertifikat gratis oleh masing-masing BPN setempat di daerah. Setelah melalui proses pembahasan anggaran, yang disetujui hanya sekitar 2 juta bidang tanah yang akan diberikan PTSL di tahun anggaran 2019³. Setiap tahunnya akan mengalami peningkatan jumlah bidang tanah yang menjadi objek PTSL yang disebar diseluruh wilayah Republik Indonesia. Pada tahun 2018 target dari pelaksanaan PTSL adalah sebanyak 7 (tujuh) juta bidang tanah dan pada tahun 2019 kembali meningkat menjadi 9 (Sembilan) juta bidang tanah.

Sementara program PTSL ini pendataan dilakukan terpusat di satu desa saja untuk tahun anggaran 2019, berbeda dengan program Prona yang satu tahun anggaran bisa disebar ke beberapa desa, bahkan hingga 10 desa. Pada program Prona, tidak seluruh bidang tanah yang tidak bersertifikat dalam satu desa diberikan bantuan tetapi secara bertahap, sedangkan pada program PTSL, desa yang kena PTSL seluruh tanah daerah tersebut yang belum memiliki sertifikat akan dibuatkan sertifikat.

Kepala Kantor Pertanahan Jawa Tengah, memastikan tidak ada biaya apapun dalam proses sertifikat tanah dan proses pengurusan sertifikat tanah tidak

³ <http://www.kliknews.id/2017/02/bpn-luncurkan-program-ptsl.html> diakses pada tanggal 12 November 2018 pada pukul 05.33

dipungut biaya, mulai biaya pendaftaran pengumpulan data yuridis atau pengecekan fisik, pengukuran lahan seluruh biaya ditanggung dari APBN, pemohon hanya dibebankan membeli meterai, tanda batas berupa patok patok dan pemberkasan. Serta pada PTSL proses data juga lebih cepat jika data pendaftaran dinyatakan benar dan lengkap, sertifikat dapat langsung diterbitkan kepada pemohon sertifikat⁴.

Kantor Pertanahan Jawa Tengah dalam program PTSL ini menargetkan penyertifikatan kurang lebih sebanyak 6.000 bidang tanah. Sedangkan tahap kedua ada 20.000 bidang tanah dalam proses pendataan pengukuran. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jawa Tengah juga melaksanakan program lintas sektor sejumlah 500 bidang tanah yang meliputi sektor pertanian 300 bidang tanah, sektor UKM sebanyak 100 bidang tanah dan sektor nelayan atau perikanan untuk 100 bidang tanah. Sehingga total target yang menjadi sasaran PTSL di Jawa Tengah sebanyak 26.000 (dua puluh enam ribu) bidang tanah. Sasaran PTSL di Jawa Tengah dibagi menjadi 4 tim Pelaksana PTSL dengan masing-masing tim mengemban sekitar 6.000 (enam ribu) bidang tanah. PTSL perlu menjadi perhatian masyarakat karena memberikan kemudahan dalam pengurusan sertifikat tanah. Kemudahan itu diantaranya tanpa ada pemungutan biaya pendaftaran meski komponen biaya persyaratan seperti pembelian meterai, patok tanah, serta biaya perpajakan tanah tetap ditanggung oleh pemohon. PTSL ini juga diharapkan dapat guna menekan potensi sengketa dan konflik pertanahan yang diakibatkan oleh

⁴ <http://www.info-jogja.com/2017/02/proses-pengurusan-sertifikat-melalui.html> diakses pada tanggal 13 November 2018 pada pukul 06.15

belum jelasnya status kepemilikan/penguasaan atas tanah di mata hukum dapat diminimalisasi⁵.

Namun, pada kenyataannya pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Jawa Tengah khususnya Kabupaten Kendal masih belum sesuai dengan tujuan utama diadakannya program ini dan belum berkeadilan. Terutama pada ketidakjelasan biaya administrasi dan prosedur pendaftarannya. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan cara pandang dan pemaknaan antara kedua belah pihak yaitu pemerintah dan masyarakat yang akan mendaftarkan sertifikat tanahnya. Masyarakat hanya tahu bahwa program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang ada semuanya gratis tanpa pungutan biaya sedikitpun. Akan tetapi pada saat mereka mengurus Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ternyata ada beberapa biaya yang harus mereka bayarkan untuk pengurusan data dan dokumen lainnya. Hal inilah yang menyebabkan masyarakat kecewa.

Pemerintah seharusnya menjelaskan bahwa biaya gratis dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) hanya untuk data dan dokumen tertentu saja, sedangkan yang lainnya bayar. Namun sosialisasi ini kurang digalakkan karena pemerintah ingin menarik perhatian masyarakat luas dengan slogan “PTSL GRATIS” agar masyarakat mau tergerak mendaftarkan tanahnya. Masyarakat juga kurang aktif dalam mencari informasi dan bertanya pada petugas sebelum mereka mendaftarkan tanahnya pada awal pertama. Disini terlihat adanya

⁵ http://www.info-jogja.com/2017/08/ptsl-2017-bpn-Jawa_Tengah-targetkan-6000.html diakses pada tanggal; 13 November 2018 pada pukul 06.19

ketimpangan pemahaman yang berbeda antara pihak pemerintah dan masyarakat dalam hal Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Dari perbedaan pemaknaan di atas berimbas pada keberhasilan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Contohnya dari target sebanyak 26.000 (dua puluh enam ribu) bidang tanah, Kantor Pertanahan Jawa Tengah hanya bisa menerbitkan 7.800 (tujuh ribu delapan ratus) sertifikat sedang yang lain masih dalam proses pendataan pengukuran. Dalam hal ini banyak faktor yang menjadi penyebab atau kendala dalam pelaksanaan PTSL sehingga baru terlaksana sekitar 30%⁶. Oleh karena itu Penulis mengangkat judul Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Jawa Tengah Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Dengan mengangkat judul tersebut, diharapkan penulis dapat mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah dengan program PTSL dan mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat atau kendala dalam pelaksanaan program PTSL, baik kendala hukum maupun kendala teknis.

Oleh sebab permasalahan di atas penulis tergerak untuk menulis disertasi dengan judul “Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan”.

B. RUMUSAN MASALAH

⁶ http://www.info-jogja.com/2017/08/ptsl-2017-bpn-Jawa_Tengah-targetkan-6000.html diakses pada tanggal; 13 November 2018 pada pukul 06.19

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang hendak dikemukakan dalam penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Benarkah Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Belum Berbasis Keadilan?
2. Bagaimana Kelemahan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Saat Ini?
3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Yang Berbasis Nilai Keadilan?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk Menganalisis Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Belum Berkeadilan.
2. Untuk Menganalisis dan Menemukan Kelemahan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Saat Ini.
3. Untuk Merekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini menemukan teori baru dibidang hukum khususnya “Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan” yang diharapkan dapat menjadi kontribusi positif dalam pengembangan Hukum Perdata dalam Bidang Pertanahan.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk mengembangkan pemikiran politik hukum tentang “Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan” yang dapat menjadi sumbangsih pemikiran dalam menentukan kebijakan dan perundang-undangan bagi pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang berkeadilan dalam upaya meningkatkan Kualitas Sistem Pertanahan di Jawa Tengah.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Rekonstruksi

Rekonstruksi hukum secara teoritis di Indonesia, baik melalui proses legislasi maupun melalui praktik pengadilan, maka pembicaraan kita tidak lepas dari apa yang disebut dengan hukum dan bagaimana memahami dan mengaplikasikan ke dalam kasus konkrit secara intelektual, bermetode, logik, sistematis, rasional dan kritis, yang meliputi (1) Kajian ilmu-ilmu hukum; (2) Kajian teori hukum; dan (3) Kajian filsafat hukum.

Kajian ilmu-ilmu hukum meliputi tatanan hukum normatif yang berlaku positif di Indonesia maupun ilmu-ilmu hukum dalam tataran dogmatik hukum yang meliputi pula interpretasi, dan konstruksi serta teori-teori tentang argumentasi hukum; sedangkan kajian ilmu-ilmu hukum empirik, meliputi perbandingan hukum, sosiologi hukum, sejarah hukum, antropologi hukum dan psikologi hukum.

Kajian teori hukum adalah juga tatanan hukum positif yang meliputi analisis tentang pengertian hukum, asas-asas dan kaidah-kaidah hukum, analisis konsep yuridis, hubungan antara hukum dan logika, teori argumentasi dan metode penemuan hukum yang meliputi metode interpretasi dan metode konstruksi.

Kajian filsafat hukum adalah bagian dari dan dipengaruhi oleh filsafat umum dan teori ilmu hukum yang bersifat ekstra yuridis dan kritis yang inti persoalannya meliputi landasan daya ikat dari hukum serta landasan penilaian keadilannya.

Untuk membangun teori hukum melalui praktik pengadilan yang obyek kajiannya meliputi ilmu hukum, teori hukum dan filsafat hukum yang merupakan satu kesatuan yang holistik, secara bermetode membentuk suatu argumentasi hukum untuk memecahkan kasus konkrit dan akhirnya membentuk suatu teori hukum melalui yurisprudensi.

a. Beberapa Pengertian tentang hukum

1. Roscoe Pound telah memperkenalkan sebuah konsep bahwa hukum adalah "*as a tool of social engineering*" (hukum sebagai sarana pembaharuan). Konsep ini kemudian ditransformasikan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja, menjadi dasar dalam pengambilan kebijakan pembaharuan dan pembangunan hukum nasional Indonesia ketika Beliau menjabat sebagai Menteri Kehakiman RI.

Konsep “*law*” dalam “*law as a tool of social engineering*” menurut Pound, adalah berarti hukum yang dibuat oleh hakim (*judge made law*) yang dalam hal ini dapat diartikan peran hakim sebagai pembaharu masyarakat⁷.

Dasar pemikiran Roscoe Pound dalam bukunya yang berjudul *Interpretation of legal history*, memberi pengertian tentang *engineering interpretation*, adalah “usaha-usaha yang dilakukan oleh kalangan pemikir hukum untuk menemukan nilai-nilai dan norma-norma yang ada dalam masyarakat yang selalu mengalami perubahan seiring dengan perkembangan dan pertumbuhan masyarakat, untuk selanjutnya nilai-nilai diadaptasikan oleh para legislator dan praktisi hukum dalam menyelesaikan dan mengambil kebijakan terhadap konflik yang terjadi di tengah-tengah masyarakat dengan mengacu kepada tercapainya cita-cita dan tujuan hukum⁸”.

Pound selanjutnya memperlihatkan usahanya untuk mengungkapkan mengapa hukum itu selalu “dinamis” dengan mendasari nilai-nilai dan norma-norma yang ada dan berkembang dalam masyarakat yang selalu berubah-ubah itu membuat Pound berasumsi bahwa hukum itu relatif, karena itu hukum memiliki sifat universal karena memiliki satu ide yaitu keadilan (keseimbangan)⁹.

Pound telah memperhatikan dua konsep hukum yang bertolak belakang yaitu konsep hukum dari ajaran Hegel yang menyebabkan pesimistis dan stagnasi bagi peradilan; sedangkan ajaran Kohler yang menghendaki interpretasi untuk

⁷ A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 78

⁸ Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus 2005, h. 5

⁹ B.F Sihombing, *Evolusi Kebijakan pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 2005, h. 138

semua kasus sehingga akan menimbulkan ketidakpastian hukum¹⁰. Bertitik tolak dari kedua ajaran yang berbeda tersebut, akhirnya Pound menawarkan teori baru yang disebut “terminisme logika”. Pound mengemukakan bahwa analogi baru dapat dilakukan oleh hakim jika telah terjadi perubahan sosial sebelumnya. Tetapi hakim yang melakukan analogi dalam mengadili kasus-kasus yang dihadapi, terlebih dahulu melakukan interpretasi terhadap kasus tersebut sehingga hakim dapat memutus secara seimbang¹¹.

Mochtar Kusumaatmadja berbeda pendapat dengan Pound, Mochtar berpendapat bahwa sumber utama kaidah hukum di Indonesia yang terpengaruh oleh tradisi *civil law system* adalah peraturan perundang-undangan, bukan putusan hakim (*judge made law*) sebagaimana dalam tradisi *common law system*¹².

2. Hukum menurut John Austin

John Austin lahir pada tahun 1790 di Sufflok, dari keluarga kaum pedagang, pernah berdinastentara dan ditugaskan di Sisilia dan Marta, namun ia juga belajar hukum. Pada tahun 1818 bekerja sebagai advokat. Selanjutnya menjadi ilmuan hukum sebagai guru besar bidang *jurisprudence* di London. Kemudian mengundurkan diri sebagai Profesor lalu menjabat jabatan penting di lembaga kerajaan yaitu pada *Criminal Law Commission* dan *Royal Commission* untuk Malta.

¹⁰ Erna Sri Wibawanti, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, 2013, h. 22

¹¹ Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, 2008, h. xii

¹² Mudjiono, *Hukum Agraria*, Yogyakarta, Liberty, 1992, h. 41

Walaupun ia seorang yuris Inggris, tetapi kuliahnya di Jerman (Bonn) telah memberi bukti yang penting tentang pengaruh pemikiran politik dan hukum Eropah Kontinental pada dirinya. Kumpulan kuliahnya diterbitkan menjadi buku berjudul "*The province of jurisprudence determined*" pada tahun 1832. Karyanya yang lain berjudul "*Lectures on jurisprudence*" yang diterbitkan oleh istrinya yang bernama Sarah pasca Austin tutup usia tahun 1859. John Austin diakui sebagai ahli hukum pertama yang memperkenalkan positivisme hukum sebagai sistem. Positivisme hukum dalam definisinya yang paling tradisional tentang hakikat hukum, memaknainya sebagai norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan. Berbeda dengan aliran hukum kodrat yang sibuk dengan uji validitas hukum buatan manusia dimana standar regulasinya adalah kitab suci dari agama samawi, sedangkan positivisme hukum yang walaupun melakukan juga uji validitas hukum akan tetapi standar regulasinya adalah juga undang-undang yang lebih tinggi yang disebut konstitusi. Hans Kelsen telah menjelaskan tentang adanya sistem hierarki dari norma-norma positif. Yang disebut *Ground Norm* (norma dasar) yang kemudian diambil alih oleh Hans Nawiasky dengan *Staats fundamental norm*¹³.

3. Beberapa konsep tentang hukum

Para teoritisi hukum telah mencatat sekurang-kurangnya 4 konsep yang harus diperhatikan oleh setiap pengkaji di bidang hukum sebelum mereka mengkomunikasikan tentang apakah yang disebut hukum itu.

¹³ Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah tentang Hak milik, Hak sewa Guna, dan Hak Guna Bangunan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1995, h. 98

Beberapa konsep hukum akan dipaparkan pada berikut ini:

a. Hukum dikonsepsikan sebagai asas keadilan dalam sistem moral yang secara kodrati berlaku universal. Dalam proses legislasi yang juga disebut proses positivisasi, asas moral yang secara universal merupakan kepribadian bangsa disebut *ius constituendum* sebagai asas kebenaran moral yang kemudian dibentuk menjadi hukum positif dalam bentuk *ius constitutum* (asas moral keadilan) yang telah menjadi hukum (norma positif).

b. Hukum modern yang dikonsepsikan sebagai hukum nasional (undang-undang *in abstracto* – amar putusan hakim *in concreto*). Hukum negara lebih mengutamakan nilai kepastian.

c. Hukum dalam manifestasinya sebagai pola perilaku dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum dalam konsepnya sebagai asas-asas keadilan yang terpola dalam perilaku kehidupan masyarakat sehari-hari, ditunjuk oleh undang-undang untuk digali sebagai nilai-nilai hukum yang hidup tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat untuk kemudian dipahami dan diikuti sama seperti ketentuan hukum positif dalam menyelesaikan kasus konkret di pengadilan.

d. Hukum dikonsepsikan sebagaimana dimaknakan oleh penegak hukum (struktur hukum) khususnya oleh hakim dalam kegiatannya pada proses penemuan hukum.

4. Hukum dalam pengertian mengadili menurut hukum. Tentang pengertian “hukum” dalam mengadili menurut hukum, dapat diartikan sebagai berikut:

Pertama: mengadili menurut hukum adalah berarti mengadili menurut ketentuan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, termasuk pula hukum yang lahir dari sebuah perjanjian yang mengikat para pihak sebagai undang-undang (1338 BW); Kesusilaan dan ketertiban umum (1337 BW); dan keharusan memperhatikan kepatutan (1339 BW);

Kedua: mengadili menurut hukum dapat pula berarti menurut perwujudan asas legalitas dan asas non retroaktif, juga pembatasan sebagaimana dalam pasal 178 HIR/189 RBG.

Ketiga: mengadili menurut hukum adalah berarti mengadili menurut ketentuan normatif, dalam hal normatif tidak dapat memecahkan permasalahan fakta hukum maka ilmu hukum atau filsafat hermeneutika dan konstruktifisme kritis tampil memecahkan kebekuan normatif tersebut.

Keempat: mengadili menurut hukum dalam keterkaitan normatif dan sosiologis; maka teori hukum dan filsafat hukum akan memecahkan kebekuan normatif, dengan bersandar pada ajaran positivisme seperti ajaran “*Reine Rechtslehre*” atau “*The Pure Theory of Law*” atau teori murni tentang hukum menurut Hans Kelsen, dan selanjutnya pandangan sosiologis tentang hukum yang didukung oleh pandangan filsafat hukum seperti *sociological jurisprudence*, teori tentang sosiologi hukum ini juga dipelopori oleh Eugen Ehrlich di Eropa yang memisahkan antara *law in books* dan *law in action*, di Amerika Serikat dipelopori oleh Roscoe Pound dengan teorinya *law as a tool of social engineering*.

2. Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu serangkaian 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.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuan, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum yang dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang di daftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *Rechts cadaster* adalah *Fiscaal Cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib

membayar pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB)¹⁴.

Landasan *Legal Cadaster* memberikan suatu penjelasan bahwa yang dimaksud dengan 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.¹⁵

Penyelenggaraan suatu *legal cadaster* kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti hak. Pemilikan atas surat tanda bukti hak tersebut, memberikan hak bagi pemegangnya, dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang telah ada di kantor Pelayanan Pendaftaran Tanah mempunyai sifat terbuka bagi umum yang memerlukan. Calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak pelayanan pendaftaran tanah maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

¹⁴ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, h. 106.

¹⁵ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, h. 106.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juga mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- 2) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
 - 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas social ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
 - 4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa

rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan lebih lanjut pendaftaran tanah menurut Pasal 19 Ayat (1) UUPA diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan disini sudah dibuat, semula adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tidak berlakunya lagi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu “Dengan Berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan tidak berlaku lagi.” Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disahkan pada tanggal 8 Juli 1997 namun baru berlaku secara efektif mulai tanggal 8 Oktober 1997, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 66. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdiri atas 10 (sepuluh) bab dan 66 pasal¹⁶.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut

¹⁶ Urip Santoso, *Loc.Cit.*, h. 4.

berupa Buku Tanah dan Sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.¹⁷

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UPPA, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia. Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka (Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), sedangkan dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menerangkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakann informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

¹⁷ Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia*, Jakarta, Agustus 2005, hlm 81

Pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut juga memberikan aturan terkait tujuan pendaftaran tanah antara lain:

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
- b. Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- c. Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib daftar.

System pendaftaran tanah dan pengaturan pada *stelsel publisitas negative*, yang menjadi tolak ukur kepastian hukum bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan menentukan berpindahanya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak menjadikan orang yang memperoleh tanah dari pihak yang berhak, menjadi pemegang haknya yang baru. Dalam system ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris*¹⁸.

¹⁸ Asas ini berasal dari hukum Romawi yang lengkapnya *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipasale habet* artinya orang tidak dapat memindahkan atau melepaskan hak melebihi apa yang dia sendiri milik. data yang disajikan dalam pendaftaran dengan system publikasi negative tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan

Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah *stelsel publisitas negative* (berunsur positif) yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negative murni karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2), 32 ayat (2) dan 38 ayat (2)¹⁹.

Model sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan di Indonesia terlihat dari ketentuan hukum yang berlaku (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), dengan menunjuk bahwa dokumen formal kepemilikan hak atas tanah sesuai ketentuan hukum tersebut berupa sertifikat hak, maka dapat disimpulkan (sementara) bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia seharusnya mendasarkan pada sistem pendaftaran dengan stelsel publisitas positif, bisa dibuktikan dengan adanya ciri atau karakter khas dari sistem pendaftaran tanah tersebut yaitu adanya ciri atau karakter khas dari sistem pendaftaran tanah tersebut atas tanah, dengan seluruh urutan prosedur dan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pada sistem pendaftaran tanah lebih dominan model stelsel publisitas positif. Penegasan karakter stelsel publisitas negative terlihat pada yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI), yang secara tegas.

gugatan dari pihak yang dapat membuktikan bahwa dia adalah pemegang hak yang sebenarnya. Kelemahan system ini oleh negara-negara yang menggunakannya diatasi dengan lembaga "*acquisitive verjaring*"

¹⁹ Ibid.

Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Hingga selama tidak dapat dibuktikan yang sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar. Baik dalam perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam perkara di Pengadilan. Demikian juga data yang dimuat dalam sertifikat hak, sepanjang data tersebut sesuai dengan yang ada dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Walaupun demikian, sistemnya juga bukan positif. Dalam sistem positif, data yang disajikan dijamin kebenarannya. Bukan hanya berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, di atas telah dikemukakan bahwa data yang dimuat dalam Register mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

Pendaftaran tanah kita menganut model *stelsel publisitas negative*. Salah satunya yurisprudensi tersebut dapat dibaca dalam putusan MARI Nomor Reg. 459 K/Sip/1975, tanggal 18 September 1975, menyatakan bahwa:²⁰ *Stelsel negative* tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang di dalam register bukanlah berarti absolute menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain. Pendaftaran tanah di Indonesia adalah menganut *stelsel publisitas negative*, berkarakter *stelsel publisitas positif*. Karakter positif tersebut dapat dilihat antara lain:

²⁰ Widhi Handoko, *Loc.cit.*, h.109.

- 1) Adanya panitia pemeriksaan tanah “*barrister and conveyance*” yang disebut panitia A dan B yang tugasnya melakukan pengujian dan penelitian “*examiner of title*”. Dari penelitian tersebut maka akan dilakukan pengujian dan menyimpulkan bahwa setidaknya berisi: pertama, lahan atau bidang tanah yang diajukan permohonan pendaftaran adalah dalam keadaan baik dan jelas; kedua, bahwa atas permohonan tersebut tidak ada sengketa dalam kepemilikannya; ketiga, bahwa atas keyakinan panitia permohonan tersebut dapat diberikan; keempat, bahwa terhadap alat bukti yang dijadikan alas hak untuk pengajuan pendaftaran tidak ada orang yang berprasangka dan keberatan terhadap kepemilikan pemohon tersebut. Tujuannya untuk menjamin kepastian hukum tanah yang didaftarkan (pasal 19 UUPA). Boedi Harsono menyebut sebagai sistem *negative tendency* positif.
- 2) Model karakter positif yang terlihat dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, antara lain:
 - a. PPAT diberikan tugas untuk meneliti secara material dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta;
 - b. Pejabat yang berwenang (petugas) berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak berwenang mengalihkan haknya;
 - c. Pemerintah menyediakan model-model akta untuk memperlancar mekanisme tugas-tugas PPAT.

- 3) Adanya sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan, sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak kepemilikan atas tanah.

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Namun dalam pasal ini tidak menyebutkan instansi pemerintah mana yang mengadakan pendaftaran tanah tersebut, begitu pula di dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hanya menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah. Pasal 19 ayat (3) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan mesyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Dalam penjelasan Umum Angka IV UUPA menyatakan bahwa Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatanya. Oleh karena itu, akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi wilayah negara.

Atas dasar ketentuan Pasal 19 ayat (3) UUPA, penyelenggaraan pendaftaran tanah diprioritaskan di daerah perkotaan disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi daripada di daerah pedesaan. Selanjutnya, pendaftaran tanah diselenggarakan di daerah pedesaan. Pendaftaran tanah juga

bergantung pada anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia, dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah.

UUPA menetapkan bahwa bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (4) UUPA, yaitu Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah. Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon pendaftaran tanah. Contoh pendaftaran tanah yang biayanya disubsidi oleh Pemerintah adalah Proyek Operasi nasional Agraria (PRONA) berdasarkan Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dan pendaftaran tanah secara sistematis melalui Ajudikasi²¹.

Dalam hal ini, PRONA menjadi bagian dari Sistem Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

²¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, h.297

- a. Program Nasional Agraria/Program Daerah Agraria (PRONA/PRODA);
- b. Program Lintas Sektor;
- c. kegiatan dari Dana Desa;
- d. kegiatan massal swadaya masyarakat; atau
- e. kegiatan massal lainnya, gabungan dari beberapa atau seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftaran. Dalam kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap selanjutnya disebut PTSL dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah secara Sistematis Lengkap (PTSL) diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Latar belakang perubahan peraturan tersebut dinyatakan dalam konsiderannya di bawah perkataan “menimbang”, yaitu:

- a. Bahwa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, belum dapat dilaksanakan karena terdapat hal-hal prinsip dan substantive yang belum diatur;
- b. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Tujuan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

PTSL dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat

hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek *landreform*, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.

Dalam hal pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 peserta atau yang dapat mengajukan permohonan pendaftaran tanah meliputi:

- a. Warga Negara Indonesia, bagi perorangan;
- b. Masyarakat yang termasuk dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana;
- c. Badan hukum keagamaan dan Badan Hukum social yang sesuai antara penggunaan dengan peruntukan tanahnya;
- d. Pegawai Negeri Sipil, Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- e. Veteran, Pensiunan Pegawai Negeri sipil, Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia, Purnawirawan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Suami/Istri/Janda/Duda Veteran/ Pensiunan Pegawai Negeri Sipil/Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia/Purnawirawan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f. Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit;

- g. *Nazhir*; atau
- h. Masyarakat Hukum Adat.

F. KERANGKA TEORI

1. Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*

Teori keadilan merupakan suatu bentuk pemahaman dan penjelasan yang memadai (ilmiah) mengenai koherensi dari konsep-konsep hukum di dalam kaidah dan asas-asas hukum yang berlaku serta doktrin-doktrin yang sejatinya merupakan wajah, struktur atau susunan dan isi serta ruh atau roh (*the spirit*) dari masyarakat dan bangsa yang ada di dalam sistem hukum berdasarkan Pancasila, yang dijelaskan oleh teori keadilan itu sendiri²².

Teori keadilan berangkat dari postulat sistem; bekerja mencapai tujuan, yaitu sebuah keadilan yang sebenarnya. Keadilan yang memanusiakan manusia, atau keadilan yang *ngewongke wong*. Seperti diketahui, imperium hukum adalah imperium akal budi, karsa dan rasa seorang anak manusia, dimana pun dia berada menjalani kehidupannya. Hal ini sejalan dengan prinsip dalam teori keadilan yang peduli dalam memanfaatkan kesempatan yang diberikan Tuhan kepadanya untuk membantu sesamanya melalui kegiatan berpikir.

Sebagai suatu sistem berpikir atau berfilsafat (*jurisprudence*) yang identik dengan apa yang dikenal dalam banyak *literature* dunia sebagai *legal theory* atau teori hukum, maka postulat dasar lainnya dari teori keadilan itu tidak sekedar

²² Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusamedia, h.. 4-6

mendasar dan radikal. Lebih daripada mendasar dan radikal, karakter teori keadilan itu, antara lain juga adalah suatu sistem filsafat hukum yang mengarahkan atau memberi tuntutan serta tidak memisahkan seluruh kaidah dan asas keadilan hukum atau *substantive legal disciplines*.

Termasuk di dalam *substantive legal disciplines*, yaitu jejaring nilai (*values*) yang saling terkait, dan mengikat satu sama lain. Jejaring nilai yang saling kait-mengait itu dapat ditemukan dalam berbagai kaidah, asas-asas atau jejaring kaidah dan asas yang *inheren* di dalamnya nilai-nilai serta *virtues* yang kait-mengait dan mengikat satu sama lain itu berada. Jejaring nilai dalam kaidah dan asas-asas hukum itu ibarat suatu struktur dasar atau fondasi yang menyebabkan suatu bangunan besar atau *fabric* menjadi utuh dan spesifik, hidup, karena ada jiwanya atau the *living law* dan yang berlaku juga benar dalam satu unit politik atau negara tertentu. Bangunan sistem hukum yang dipahami melalui teori keadilan tersebut yaitu NKRI.

Tujuan di dalam *fabric* NKRI itu, antara lain dapat ditemukan di dalam Pembukaan UUD 1945 sebelum diamandemen. Dirumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945 sebelum diamandemen, tujuan yang hendak dicapai sistem hukum NKRI, antara lain yaitu: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan.”

Teori keadilan menganut suatu prinsip bahwa sekalipun ilmu hukum itu tersusun dari 4 (empat) susunan atau lapisan yakni: Filsafat Hukum (*Philosophy of Law*), Teori Hukum (*Legal theory*), Dogmatik Hukum (*Jurisprudence*), serta Hukum dan Praktek Hukum (*Law and Legal Practice*). Memahami ilmu hukum secara utuh berarti memahami keempat lapisan hukum tersebut secara kait-mengait. Lapisan yang di atas mendikte (*the law dictate*), atau menerangi atau memberi pengayaan terhadap lapisan ilmu hukum di bawahnya. Begitu pula seterusnya. Lapisan yang di bawahnya lagi menerangi lapisan-lapisan selanjutnya, kea rah bawah (*top-down*), secara sistematis.

Sekalipun terlihat bahwa lapisan ilmu dalam teori keadilan itu adalah lapisan yang saling terpisah antara satu dengan lapisan lainnya, namun pada prinsipnya lapisan-lapisan ilmu hukum itu merupakan satu kesatuan sistemik, mengendap, hidup dalam satu sistem. Saling berkaitan antara satu dengan lainnya, bahu membahu (*shoulder to shoulder*), gotong-royong sebagai suatu sistem.

Hukum dipahami oleh teori keadilan sampai ke hakikat, esensi, atau substansi yang dipikirkan. Hukum dalam perspektif teori keadilan tidak sekedar dilihat, atau dipahami melalui pengetahuan hasil tangkapan inderawi atau physical saja, namun lebih dalam dari sekedar pemahaman hukum melalui pengetahuan inderawi itu, teori keadilan menelusuri dan menangkap dengan akal pengetahuan hukum yang hakiki, yaitu pengetahuan hukum yang mendasari segala pengetahuan inderawi. Dengan demikian, teori keadilan dipahami bukan hanya sebagai suatu teori hukum. Lebih daripada itu, teori keadilan juga adalah suatu filsafat hukum yang identik dengan suatu sistem hukum positif.

Teori keadilan juga menelaah praktik, penegakan atau aktivitas dari hukum positif itu memecahkan persoalan-persoalan manusia dan masyarakat sehari-hari dari suatu perspektif hukum, sampai ke hakikat yang paling dalam, hakikat yang melampaui pengetahuan inderawi. Suatu pandangan yang konkret dari teori keadilan itu adalah suatu usaha untuk memahami atau mendekati pikiran Tuhan.

Sekalipun apa yang diamati oleh teori keadilan itu bukan saja suatu lapisan nyata tetapi juga kadang kala terpaksa untuk mengamati “lapisan” yang dibuat-buat yang menghiasi layar-layar pertelevisian. Namun yang diusahakan untuk diungkap oleh teori keadilan adalah semua ciri-ciri hukum yang biasanya dimulai dengan sejumlah issue yang memancing rasa ingin tahu seorang filsuf hukum.

Asal-usul teori keadilan yakni tarik-menarik antara *lex eterna* (arus atas) dan *Volkgeist* (arus bawah) dalam memahami hukum sebagai usaha untuk mendekati pikiran Tuhan, menurut sistem hukum berdasarkan Pancasila. Pendekatan teori keadilan, hukum sebagai filsafat hukum, teori hukum, dogmatik hukum, maupun hukum dan praktek hukum; dialektika secara sistematis. Tujuan teori keadilan, menjelaskan apa itu hukum.

Teori keadilan mengamati, mengklasifikasi, menguji, serta memfalsifikasi serta menjustifikasi berbagai kaidah dan asas-asas hukum yang terdapat dan berlaku di dalam satu sistem hukum. Teori keadilan juga mengamati, menganalisis dan menemukan serta mengatur tata tertib di dalam kehidupan

berbangsa dan bernegara atau bermasyarakat tetapi juga terhadap individu, khususnya manusia, masyarakat bangsa Indonesia.

Sebagai suatu pemikiran filsafat, sesuai dengan ciri mendasar atau radikalnya, teori keadilan memiliki ajakan untuk mendekati hukum secara filosofis. Teori keadilan dengan kata lain memiliki ajakan untuk memahami hukum dengan cinta kepada kebijaksanaan, filsafat artinya mencintai kebijaksanaan.

Teori keadilan juga menelaah praktik, penegakan atau aktivitas dari hukum positif itu memecahkan persoalan-persoalan manusia dan masyarakat sehari-hari dari suatu perspektif hukum, sampai ke hakikat yang paling dalam, hakikat yang melampaui pengetahuan inderawi.

Hukum dipahami oleh teori keadilan sampai ke hakikat, esensi, atau substansi yang dipikirkan. Itulah makna teori keadilan sebagai suatu filsafat hukum. Hukum dalam perspektif teori keadilan tidak sekedar dilihat atau dipahami melalui pengetahuan hasil tangkapan inderawi atau physical saja. Namun, lebih dalam dari sekedar pemahaman hukum melalui pengetahuan inderawi itu, teori keadilan menelusuri dan menangkap dengan akal pengetahuan hukum yang hakiki, yaitu pengetahuan hukum yang mendasari segala pengetahuan inderawi.

Keadilan adalah suatu teori hukum atau apa yang dikenal dalam literatur berbahasa Inggris dengan konsep *legal theory*, *jurisprudence* atau *philosophy of law* dan pengetahuan mengenai hukum substantif dari suatu sistem hukum. Ruang

lingkup teori keadilan tidak hanya pengungkapan dimensi yang abstrak dari kaidah dan asas-asas hukum yang berlaku. Lebih jauh daripada itu, teori keadilan mengungkap pula semua kaidah dan asas-asas hukum yang berlaku di dalam sistem hukum, dalam hal ini sistem hukum dimaksud yaitu sistem hukum positif Indonesia; atau sistem hukum, berdasarkan Pancasila. Itu sebabnya, Keadilan, disebut di dalam judul buku ini sebagai suatu teori hukum berdasarkan Pancasila.

Teori keadilan tidak hanya menaruh perhatian kepada lapisan fondasi hukum yang tampak di permukaan dari suatu sistem hukum. Teori keadilan juga berusaha menelusuri dan mengungkap lapisan fondasi hukum yang berada di bawah permukaan fondasi hukum dari sistem hukum yang tampak itu. Teori keadilan, sesuai dengan ciri filosofis yang dimilikinya berusaha menggali nilai-nilai atau fondasi lama di bawah permukaan fondasi sistem hukum yang tampak saat ini, serta mendobrak dari bawah landasan kolonial. Fondasi yang sudah lama ada di dalam jiwa bangsa oleh teori keadilan dipandang sebagai *bottom-line* dari suatu sistem hukum dimana seluruh isi bangunan sistem itu diletakkan dan berfungsi mengejar tujuannya yaitu keadilan.

Teori keadilan mengemukakan suatu dalil bahwa sekalipun konsep-konsep seperti *the rule of law* dan *rechtsstaat* itu secara etimologis sinonim dengan negara hukum, namun kedua konsep itu tidak dapat dipersamakan begitu saja dengan konsep negara hukum atau konsep negara hukum berdasarkan Pancasila. Teori keadilan sampai pada dalil seperti itu setelah menemukan bahwa hasil penggalian terhadap nilai-nilai luhur Pancasila sebagai sumber hukum utama mengingat nilai-nilai dan ukuran perilaku yang baik itu adalah *values* dan *virtues*

yang paling sesuai dengan nilai-nilai bangsa. Nilai-nilai Pancasila sebagai kesepakatan pertama, menurut teori keadilan kemudian dijadikan sebagai nilai-nilai yang berasal dari satu sumber hukum filosofis, sumber hukum historis, dan sumber hukum sosiologis sebagai satu paket. Hal itu dikarenakan, semua nilai dan standar perilaku baik itu ternyata ada di dalam, serta sama dan sebangun dengan hukum itu sendiri.

Keadilan menurut **Aristoteles**, dibedakan antara keadilan "*distributive*" dengan keadilan "*korektif*" atau "*remedial*" yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis terhadap pokok persoalan. Keadilan *distributive* mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat, dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan dihadapan hukum (*equality before the law*). Selanjutnya **Aristoteles** mengungkapkan keadilan dengan ungkapan " untuk hal-hal yang sama diperlakukan secara sama, dan yang tidak sama juga diperlakukan tidak sama, secara proporsional" (*justice consists in treating equals equally and unequals unequally, in proportion to their inequality*). Selanjutnya keadilan menurut **John Rawls** bahwa keadilan pada dasarnya merupakan prinsip dari kebijakan rasional yang diaplikasikan untuk konsepsi jumlah dari kesejahteraan seluruh kelompok dalam masyarakat. Untuk mencapai keadilan tersebut, maka rasional jika seseorang memaksakan pemenuhan keinginannya sesuai dengan prinsip

kegunaan, karena dilakukan untuk memperbesar keuntungan bersih dari kepuasan yang diperoleh oleh anggota masyarakatnya²³.

2. Teori Penegakkan Hukum sebagai *Middle Theory*

Penegakan hukum dalam bahasa belanda disebut dengan *rechtstoepassing* atau *rechtshandhaving* dan dalam bahasa inggris *law enforcement*, meliputi pengertian yang bersifat makro dan mikro. Bersifat makro mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan dalam pengertian mikro terbatas dalam proses pemeriksaan di pengadilan termasuk proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga pelaksanaan putusan pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.²⁴

Penegakan hukum sebagai suatu proses yang pada hakikatnya merupakan penerapan direksi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum akan tetapi mempunyai unsur-unsur penilaian pribadi (*Wayne La-Favre*). Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, melahirkan dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup²⁵.

²³ <https://info-hukum.com/2019/04/20/teori-keadilan/html> diakses pada tanggal 20 April 2019 pada pukul 12.30.

²⁴ Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, Syarif Fadillah, 2008. *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Refika Editama, Bandung, h. 87

²⁵ Soerjono Soekanto, 2012, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, h. 5.

Atas dasar uraian tersebut dapat dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi apabila ada ketidakserasian antara "tritunggal" nilai, kaidah dan pola perilaku gangguan tersebut terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup²⁶.

Penegakan hukum merupakan suatu upaya pemerintah untuk menciptakan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Akan tetapi penegakan hukum yang dilakukan sampai saat ini sangat bertolak belakang dengan prinsip penegakan hukum yang sebenarnya. Masyarakat yang seharusnya memperoleh perlindungan hukum akan hak-haknya malahan menjadi merasa ditindas.

Fenomena yang mengangap hukum belum mampu sepenuhnya member rasa aman, adil dan kepastian perlu dicermati dengan hati-hati. Dari fenomena tersebut muncul ekspektasi agar hukum dapat ditegaskan secara tegas dan konsisten, karena ketidakpastian hukum dan kemerosotan wibawa hukum akan melahirkan krisis hukum²⁷.

Menurut Mastra Liba ada 14 faktor yang mempengaruhi kinerja penegakan hukum yaitu²⁸:

- 1) Sistem ketatanegaraan yang menempatkan "jaksa agung" sejajar menteri
- 2) Sistem perundangan yang belum memadai
- 3) Faktor Sumber Daya Alam (SDM)

²⁶ *Ibid*

²⁷ Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, Syarif Fadillah, 2008. *Op.Cit*, h. 55

²⁸ Rena Yulia, 2010. *Viktimologi (Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan)*, Graha Ilmu, Yogyakarta, h. 85

- 4) Faktor kepentingan yang melekat pada aparat pelaksana;
 - a. Kepentingan pribadi
 - b. Kepentingan golongan
 - c. Kepentingan politik kenegaraan
- 5) *Corspgeits* dalam institusi
- 6) Tekanan yang kuat pada aparat penegak hukum
- 7) Faktor budaya
- 8) Faktor agama
- 9) Legislatif sebagai “lembaga legislasi” perlu secara maksimal mendorong dan memberi contoh tauladan yang baik dalam penegakan hukum
- 10) Kemauan politik pemerintah
- 11) Faktor kepemimpinan
- 12) Kuatnya jaringan kerja sama pelaku kejahatan (*organize crime*)
- 13) Kuatnya pengaruh kolusi “dalam jiwa pensiunan aparat penegak hukum”
- 14) Pemanfaatan kelemahan peraturan perundang-undangan

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu ada kecenderungan lain yang mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Namun pendapat-pendapat seperti itu mempunyai kelemahan apabila pelaksanaan undang-undang atau keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup. Berdasarkan

penjelasan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pokok penegak hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, faktor tersebut mempunyai arti netral sehingga dampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tersebut adalah²⁹:

- 1) Faktor hukumnya sendiri
- 2) Faktor penegak hukum
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- 4) Faktor masyarakat yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan
- 5) Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada rasa kemanusiaan di dalam pergaulan hidup

Tujuan penegakan hukum sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri, adalah untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diinginkan dan tujuan hukum merupakan upaya mewujudkan tercapainya ketertiban dan keadilan. Suatu ketertiban mustahil akan dapat diwujudkan, jika hukum diabaikan. Kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum, tidak saja berpengaruh terhadap ketertiban dan keadilan, tetapi berperan membentuk kultur (budaya) hukum suatu masyarakat karena mengatur perilaku.³⁰

Penegakan hukum dalam sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian

²⁹ Soerjono Soekanto, Op.Cit, h. 7-8.

³⁰ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*. Raja Grafindo. Jakarta. 1983. h. 7

pribadi. Secara konsepsional, inti dari penegakkan hukum terletak pada kegiatan meyerasikan hubungan nilai-nilai terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut sehingga akan tampak lebih konkrit³¹.

Manusia di dalam pergaulan hidup pada dasarnya mempunyai pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya ada pasangan dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi dan seterusnya. Dalam penegakkan hukum pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan. Pasangan nilai yang diserasikan tersebut memerlukan penjabaran secara konkret karena nilai lazimnya berbentuk abstrak. Penjabaran secara konkret terjadi dalam bentuk kaidah hukum, yang mungkin berisi suruhan larangan atau kebolehan. Kaidah tersebut menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya³².

Penegakkan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Peraturan hukum itu. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan

³¹ *Ibid.* h. 6

³² Satjipto Raharjo. *Penegakan Hukum Sebagai Tinjauan Sosiologis*. Genta Publishing. Yogyakarta. 2009. h. 25

bagaimana penegakan hukum itu dijalankan³³. Penegakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu⁴⁴ :

a. Kepastian Hukum (*rechtssicherheit*) :

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang : *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia akan runtuh, hukum harus ditegakkan).

Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

b. Manfaat (*zweckmassigkeit*) :

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai

³³ Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Liberty Yogyakarta. Yogyakarta. 1999., h.145

justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

c. Keadilan (*gerechtigheit*) :

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa yang mencuri harus dihukum : siapa yang mencuri harus dihukum, tanpa membedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

3. Teori Kewenangan sebagai *Applied Theory*

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang

diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²¹

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.²²

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu : menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.²³

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut: “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang

²¹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 154.

²² Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, h. 170.

²³ *Ibid*, h.172.

konstitusional secara eksplisit”.²⁴

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran Otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran Doktrinal).

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan.

Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.²⁵

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.²⁶

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan

²⁴ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwensi*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, h.2.

²⁵*Ibid.*

²⁶ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, h. 29.

TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.²⁷

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁸

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh **H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt** dirumuskan sebagai berikut :²⁹

1. *Attributie : toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan;*
2. *Delegatie : overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;*
3. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.*

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut: “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan

²⁷ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, h. 90.

²⁸ *Ibid*, h.38.

²⁹ H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988, h. 56

wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.³⁰

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa: “Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.³¹

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).³²

a. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi.

³⁰ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, h. 74-75.

³¹ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 7.

³² Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998, h.2.

Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintahan yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama.

Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

b. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Delegation

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuasaan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh

dari delegasi itu dapat pula di-subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum public dimaksudkan tindakan hokum pemanku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakanya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.³³

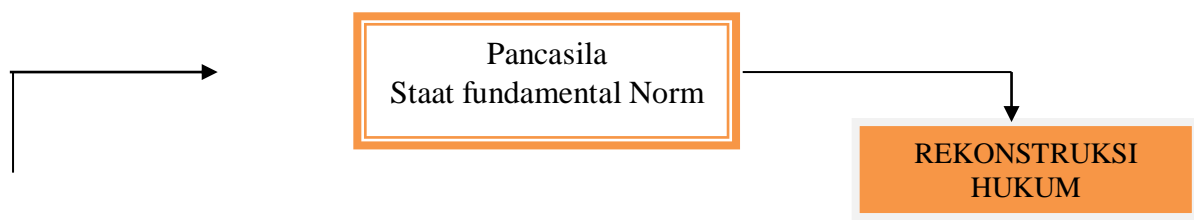
c. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

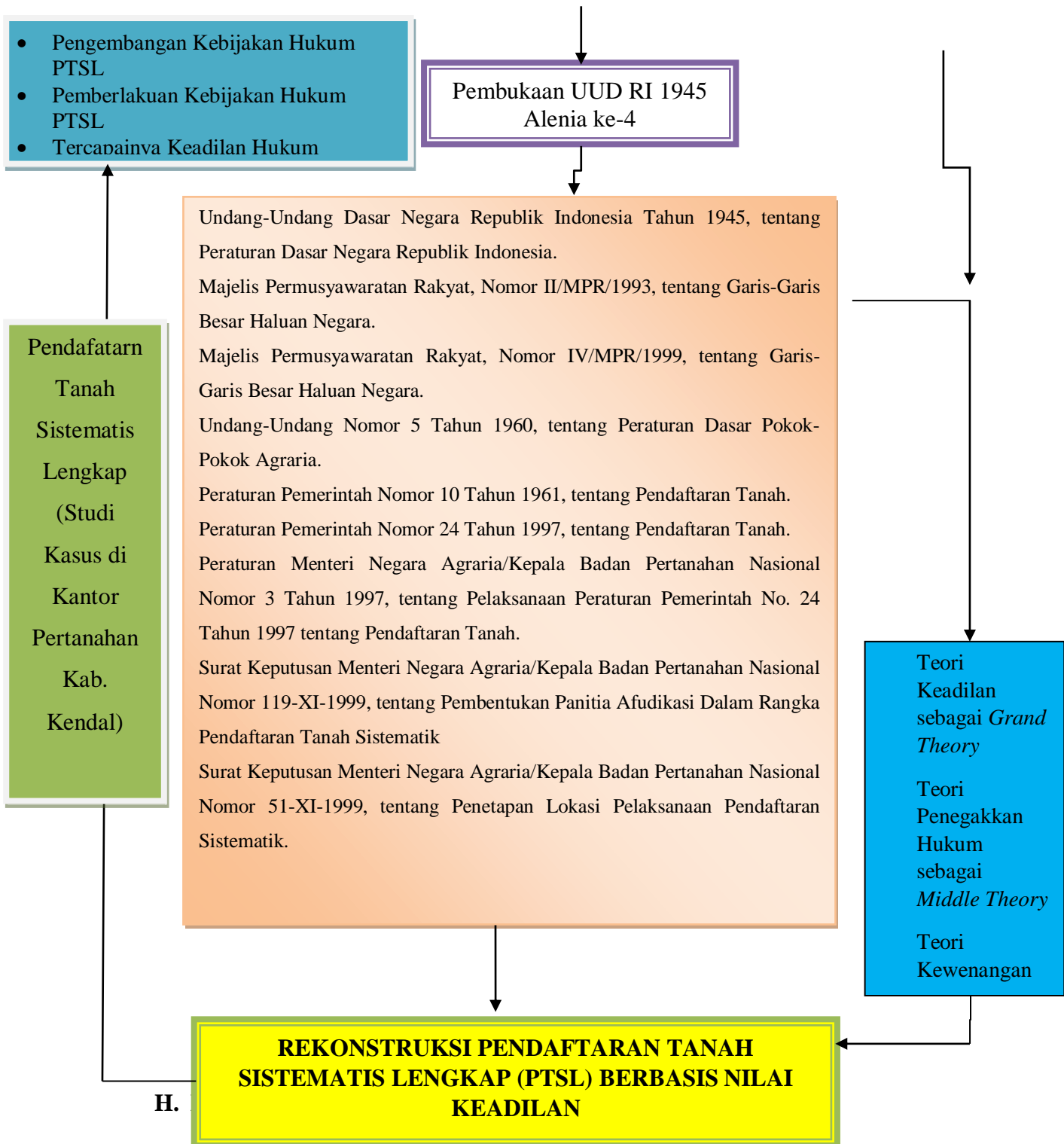
Kata Mandat (mandat) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

³³ Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. h. 104.

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

G. KERANGKA PEMIKIRAN





Untuk menemukan jawaban atas pertanyaan dalam permasalahan

penelitian ini maka disusun kerangka penelitian sebagai berikut:

1. Paradigma Penelitian: *Konstruktivisme*

Paradigma adalah konstruksi manusia, Denzin dan Lincoln (1999:123) mencatat bahwa paradigma adalah serangkaian keyakinan dasar yang membimbing tindakan. Paradigma berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar yang kemudian menentukan pandangan peneliti. Patton (1990)³⁴.

Paradigma Konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis. Menurut paradigma konstruktivisme, realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam karena manusia bertindak sebagai agen yang mengonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku di kalangan mereka sendiri.

Kajian paradigma konstruktivisme ini menempatkan posisi peneliti setara dan sebisa mungkin masuk dengan subjeknya, dan berusaha memahami dan mengonstruksikan sesuatu yang menjadi pemahaman si subjek yang akan diteliti. Metodologi dalam penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana peneliti akan mengumpulkan serta menganalisis data yang ada.

2. Jenis Penelitian

³⁴ M.Q. Patton dalam buku *Qualitative Evaluation and Research Methods* dikutip oleh Poerwandari, *Pendekatan Kualitatif Untuk Penelitian Perilaku Manusia* (2009:19)

Penelitian dalam penulisan disertasi ini adalah penelitian Kualitatif. Penulisan bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau antara dua gejala atau lebih. Lebih jauh penelitian ini berusaha untuk menjelaskan postulat-postulat yang diteliti secara lengkap sesuai dengan temuan-temuan di lapangan³⁵.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan (*approach*) pada penelitian ini menggunakan pendekatan *Yuridis Sosiologis*, yaitu berdasarkan pada norma hukum dan teori keberlakuan hukum yang ada. Dengan demikian dalam penulisan disertasi ini peneliti menggunakan pendekatan *Yuridis Sosiologis*³⁶ yang meninjau hukum yuridis dari sudut pandang sosiologi dan *Hermeneutika* (dalam istilah sehari-hari diartikan sebagai interpretasi atau penafsiran (*Interpretation Understanding*)). Pendekatan Hermeneutika digunakan untuk menafsirkan konsep tentang “Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan”.³⁷

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah³⁸:

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Alimuddin, Aplikasi Pembaharuan Hukum dalam Teori Socio Legal Studies, Dirjen Badan Peradilan, www.badilag.net, diakses tanggal 26 Desember 2018. (IIUM Malaysia)

³⁷ *Ibid.*, h. 23-24.

³⁸ L. Moleong, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, h. 34-35

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh dari keterangan-keterangan dan informasi dari responden secara langsung yang diperoleh melalui wawancara dan observasi.
- b. Data Sekunder, adalah sumber tidak langsung yang mampu memberikan tambahan serta penguatan terhadap data penelitian. Sumber data sekunder diperoleh melalui dokumentasi dan studi kepustakaan dengan bantuan media cetak dan media elektronik. Selain itu, sumber data sekunder dapat berupa arsip dan berbagai sumber data tambahan yang sesuai. Sumber dari data sekunder yakni berupa:

- a. Bahan Hukum Primer

Hasan³⁹, bahan hukum primer adalah bahan yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti dari sumber-sumber yang telah ada. Bahan hukum primer diperoleh dari kepustakaan, studi dokumentasi atau dari laporan penelitian terdahulu. Sehingga bahan hukum primer dalam penelitian ini dapat diperoleh melalui catatan-catatan, arsip, dan dokumen-dokumen lain yang dapat digunakan sebagai informasi primer. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah;

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tentang Peraturan Dasar Negara Republik Indonesia.

³⁹ *Ibid.*

- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat, Nomor II/MPR/1993, tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat, Nomor IV/MPR/1999, tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tentang Pendaftaran Tanah.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.
- 7) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL
- 8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 9) Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 119-XI-1999, tentang Pembentukan Panitia Afudikasi Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistematis
- 10) Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 51-XI-1999, tentang Penetapan Lokasi Pelaksanaan Pendaftaran Sistematis.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku, Koran, majalah atau literatur lainnya yang berkaitan dengan

penelitian dan berpotensi memberikan informasi yang dengan masalah penelitian⁴⁰.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang diperoleh dari kamus, ensiklopedia dll. yang dianggap berpotensi dalam memberikan informasi yang relevan⁴¹.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah cara atau strategi untuk mendapatkan data yang diperlukan untuk menjawab pertanyaan. Teknik pengumpulan data bertujuan untuk memperoleh data dengan cara yang sesuai dengan penelitian sehingga peneliti akan memperoleh data yang lengkap baik secara lisan maupun tertulis. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teknik pengumpulan data yaitu studi kepustakaan, wawancara dan dokumentasi.

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, serta menganalisis bahan-bahan ilmu hukum yaitu berbagai peraturan perundangan, buku-buku, tulisan ilmiah dan makalah yang berkaitan dengan materi yang relevan dengan judul penelitian.

b. Wawancara

⁴⁰ *Ibid.*, h. 37-38

⁴¹ *Ibid.*, h. 39

Wawancara yaitu pengumpulan data dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula. Wawancara adalah bentuk komunikasi antara dua orang melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari seseorang lainnya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan berdasarkan tujuan tertentu.⁴²

Wawancara secara garis besar terbagi menjadi dua yaitu wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur. Wawancara terstruktur sering juga disebut dengan istilah wawancara baku, yang susunan pertanyaannya sudah ditetapkan sebelumnya dengan pilihan-pilihan jawaban yang disediakan. Wawancara tidak terstruktur bersifat luwes, susunan pertanyaannya dan susunan kata-kata dalam setiap pertanyaan dapat diubah pada saat wawancara, disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi saat wawancara⁴³.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian, melainkan sebagai data pendukung yang sangat dibutuhkan oleh peneliti. Dokumentasi dapat berupa dokumen yang dipublikasikan atau dokumen pribadi seperti foto, video, catatan harian dan catatan lainnya. Dokumentasi yang dilakukan oleh peneliti ialah segala bentuk dokumentasi tertulis maupun tidak tertulis yang dapat digunakan untuk melengkapi data-data lainnya.⁴⁴

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ H. Nawawi, 1995, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h. 54

6. Instrumen Penelitian

Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri yang terlibat langsung dalam penelitian. Dalam penelitian kualitatif, peneliti merupakan instrumen kunci. Dalam penelitian ini, yang menjadi instrumen penelitian yaitu peneliti sendiri (penulis) yang terlibat langsung dalam penelitian. Peneliti sebagai instrument utama yaitu peneliti yang merencanakan, mengumpulkan, dan menginterpretasikan data.⁴⁵

7. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisa kualitatif merupakan proses mencari, dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil Studi Pustaka, wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih nama yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain. Langkah-langkah yang dilakukan menurut Miles dan Huberman adalah sebagai berikut⁴⁶:

a. Pengumpulan Data

Data dan informasi diperoleh yang telah didapatkan dari para informan dengan cara wawancara, observasi ataupun dokumentasi disatukan dalam sebuah catatan penelitian yang didalamnya terdapat dua aspek yaitu catatan deskripsi yang merupakan catatan alami yang berisi tentang apa yang didengar, dialami,

⁴⁵ Burhan Bungin, *Data Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008). h. 64

⁴⁶ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002), h. 206

dicatat, dilihat, dirasakan tanpa ada tanggapan dari peneliti terhadap fenomena yang terjadi. Kedua adalah catatan refleksi yaitu catatan yang memuat kesan pesan, komentar dan tafsiran peneliti tentang fenomena yang dihadapinya, catatan ini didapatkan dari hasil wawancara dengan berbagai informan⁴⁷. Adapun Pihak-pihak yang dipilih menjadi informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Informan I: Ketua Ikatan Notaris Indonesia (INI) Provinsi Jawa Tengah.
- 2) Informan II: Ketua Cabang Ikatan Notaris Indonesia (INI) Kabupaten Kendal.
- 3) Informan III: Beberapa masyarakat di Kabupaten Kendal yang melaksanakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Adapun ketika di lapangan diperlukan tambahan informan, maka peneliti akan mencari sumber informasi baru.

b. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada langkah-langkah penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan seleksi, membuat ringkasan atau uraian singkat, menggolong-golongkan untuk lebih mempertajam, mempertegas,

⁴⁷ *Ibid.*, h. 207

menyingkat, membuang bagian yang tidak diperlukan, dan mengatur data agar dapat di tarik kesimpulan secara tepat⁴⁸.

c. Penyajian Data

Penyajian data dimaksudkan untuk mempermudah peneliti dalam melihat hasil penelitian. Banyaknya data yang diperoleh menyulitkan peneliti dalam melihat gambaran hasil penelitian maupun proses pengambilan kesimpulan, sebab hasil penelitian masih berupa data-data yang berdiri sendiri⁴⁹.

d. Pengambilan Kesimpulan

Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan adalah usaha untuk mencari atau memahami makna keteraturan pola-pola, kejelasan, alur sebab akibat atau proposisi.

8. Teknik Validasi Data

Upaya untuk memvalidkan data ialah dengan teknik triangulasi data. Teknik triangulasi digunakan untuk mengecek kebenaran dan penafsiran data. Menurut Moleong triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu dan diluar dari itu keperluan pengecekan atau sebagai pembanding data itu. Pengujian validitas dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik triangulasi sumber. Triangulasi sumber dapat dicapai dengan jalan⁵⁰:

- 1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.

⁴⁸ *Ibid.*, h. 208

⁴⁹ *Ibid.*, h. 211

⁵⁰ L. Moleong., *Op.cit.*, h. 168

- 2) Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan orang secara pribadi.
- 3) Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu.
- 4) Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang.
- 5) Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.

I. ORISINALITAS PENELITIAN

Berdasarkan penelusuran pustaka dan sumber informasi lainnya, penelitian yang memiliki fokus kajian tentang “Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan”, namun demikian terdapat beberapa penelitian yang memiliki relevansi dengan disertasi ini, karya ilmiah dalam bentuk disertasi sebagai bahan pembanding orisinalitas disertasi ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel Orisinalitas Penelitian

No.	Judul Disertasi	Penulis Disertasi	Temuan Disertasi	Kebaruan Penelitian
1.	EFEKTIVITAS LAYANAN RAKYAT UNTUK SERTIFIKASI TANAH (LARASITA) DI KOTA MAKASSAR	ISMANIAR ISMAIL, Universitas Hasanudin, 2013	Efisiensi pelayanan, prosedur pelayanan, koordinasi pimpinan dan bawahan, responsivitas pegawai serta sarana dan prasarana	<ul style="list-style-type: none"> • REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)
2.	PELAKSANAAN	RACHMAD NUR	<i>Registration of property rights to</i>	

	PENDAFTARAN HAK MILIK ATAS TANAH SECARA SISTEMATIS LENGKAP DENGAN BERLAKUNYA PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/ KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 35 TAHUN 2016 DI KABUPATEN SLEMAN	NUGROHO, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017 (Disertasi)	<i>land is an activity that must be done by the community because to guarantee the rights and to obtain legal certainty about the land. Therefore the government has created a program called Complete Systematic Land Registration that is useful to provide services to communities who have not registered ownership of the land. The purpose of this research is how to implement the land ownership systematically with the enactment of agrarian minister and spatial / head of national land agency number 35 of 2016 in Sleman</i>	BERBASIS NILAI KEADILAN • REKONSTRUKSI REGULASI PTSL BERBASIS KEADILAN
3.	PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) BERDASARKAN PERATURAN MENTERI	M. DANI FADHLUR ROHMAN, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2017	Legalisasi asset berupa kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah bagi seluruh golongan masyarakat, terutama golongan	

	AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA A BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 12 TAHUN 2017 DI KABUPATEN DOMPU		ekonomi menengah serta golongan ekonomi rendah.	
--	---	--	---	--

Berdasarkan hasil penelusuran pustaka yang penulis lakukan hingga saat ini intinya belum ada penelitian yang mengangkat permasalahan tentang “Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan”.

J. SISTEMATIKA PENULISAN

Sebagaimana layaknya laporan hasil ilmiah yang standar dalam bentuk disertasi, maka laporan ini menjelaskan secara teknis prosedural. Hal ini untuk mendapatkan gambaran jelas mengenai materi yang menjadi pokok penulisan disertasi ini dan agar memudahkan para pembaca dalam mempelajari tata urutan penulisan ini, maka penulis menyusun sistematika penulisan.⁵¹

Pembahasan disertasi ini terbagi menjadi enam (6) bab, dari setiap bab terdiri dari sub bab yaitu:

BAB I Pendahuluan, yang berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Orisinalitas Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, bab ini membahas tentang: Pengertian, Asas-asas, dan Tujuan Pendaftaran Tanah, Kegiatan Pendaftaran Tanah, Pembuktian Hak, Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Kepemilikan, dll.

BAB III Bab ini akan menerangkan tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Kendal Belum Berkeadilan.

⁵¹ L. Moleong, Op.cit, h.49

BAB IV Bab ini menerangkan tentang Kelemahan-kelemahan Regulasi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Saat Ini Di Kabupaten Kendal.

BAB V Bab ini menerangkan tentang Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan.

BAB VI Penutup, berisikan Simpulan dan Saran, serta Implikasi Kajian Disertasi.