

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) angka II butir 2 telah disebutkan bahwa negara merupakan organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat yang bertindak sebagai badan penguasa. Kemudian ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa, “Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara”. “Dikuasai” bukan berarti “dimiliki” akan tetapi bermaksud memberi wewenang pada tingkat tertinggi, untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Oleh karena itu dengan keluarnya UUPA tersebut, berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA, pemerintah diwajibkan melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat *Recht Kadaster*, untuk menuju kearah pemberian

kepastian pendaftaran tanah yang dimaksudkan dalam pasal 19 UUPA tersebut meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan amanat UUPA maka sebagai organisasi kekuasaan yang memiliki wewenang atas tanah, maka negara menyelenggarakan pendaftaran tanah yang diatur pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya disingkat PP 10/1961) yang dipergunakan sampai tahun 1997 dan kemudian diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (selanjutnya disingkat PP 24/1997) tentang Pendaftaran Tanah pengganti PP 10/1961.

Di dalam PP 24/1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah terdiri dari 2 (dua) kegiatan yaitu pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pasal 13 PP 24/1997 proses pendaftaran tanah pertama kali dijelaskan bahwa:

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

2. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.
3. Dalam suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.
4. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan

Kemudian terhadap tanah-tanah yang telah terdaftar, maka terhadap data fisik dan yuridisnya, pemerintah melakukan pemeliharaan data pendaftaran tanahnya. Sebagaimana diuraikan dalam pasal 36 PP 24/1997 disebutkan pemeliharaan data pendaftaran tanah, yaitu :

1. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar
2. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan

Sengketa tanah dapat terjadi pada saat proses awal pendaftaran tanah pertama kali maupun pada saat pemeliharaan data pendaftaran tanah. Sengketa pada saat proses awal pendaftaran tanah, dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 3 tahun 1997 (selanjutnya disingkat PMNA/KBPN 3/1997) tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam pasal 20 Ayat (1 sampai 4) disebutkan:

1. Dalam hal terjadi sengketa mengenai batas bidang-bidang tanah yang berbatasan, Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan/petugas pengukuran yang ditunjuk dalam pendaftaran tanah secara sporadis berusaha menyelesaikannya secara damai melalui musyawarah antara pemegang hak dan pemegang hak atas tanah yang berbatasan, yang apabila berhasil penetapan batas yang dihasilkannya dituangkan dalam Risalah Penyelesaian Sengketa Batas (daftar isian 200).
2. Apabila sampai saat akan dilakukannya penetapan batas dan pengukuran bidang tanah usaha penyelesaian secara damai melalui musyawarah tidak berhasil, maka ditetapkan batas sementara berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan kepada pihak yang merasa berkeberatan, diberitahukan secara tertulis untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan.
3. Hal dilakukannya penetapan dan pengukuran batas sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dicantumkan di dalam daftar isian 201 dan dicatat di gambar ukur.

Apabila sengketa yang bersangkutan diajukan ke pengadilan dan oleh pengadilan dikeluarkan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap mengenai tanah dimaksud yang dilengkapi Berita Acara Eksekusi atau apabila dicapai perdamaian antara para pihak sebelum jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 berakhir, maka catatan mengenai batas sementara pada daftar isian 201 dan gambar ukur dihapus dengan cara mencoret dengan tinta hitam.

Kemudian sengketa yang diajukan setelah proses pendaftaran tanah pertama kali selesai atau saat pemeliharaan data pendaftaran tanah, tercermin dalam PP 24/1997 Pasal 31 ayat (2) yang berbunyi :

“ Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Penanganan sengketa baik pada saat proses pendaftaran tanah pertama kali maupun saat pemeliharaan data pendaftaran tanah, secara teknis diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 (selanjutnya disingkat PMNA/KBPN 3/2011) tentang Pengelolaan, pengkajian dan penanganan Kasus Pertanahan, dimana diuraikan secara lebih sistematis lagi mengenai penyelesaian sengketa tersebut. Sengketa pertanahan ini dirumuskan dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan, Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.

Sarjita menyatakan, sengketa pertanahan merupakan perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.¹

Sifat permasalahan dari suatu sengketa ada beberapa macam:²

1. Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya.

¹ Sarjita, Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, h. 8

² Rusmadi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Alumni, Bandung, 1991, h. 23

2. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.
4. Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis). Jadi dilihat dari substansinya, maka sengketa pertanahan meliputi pokok persoalan yang berkaitan dengan :
 - a. Peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah;
 - b. Keabsahan suatu hak atas tanah;
 - c. Prosedur pemberian hak atas tanah; dan
 - d. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya. Tipologi masalah pendaftaran hak, antara lain:³
 1. Sertipikat ganda;
 2. Sertipikat palsu;
 3. Konversi hak yang cacat hukum;
 4. Peralihan hak yang cacat hukum dan cacat administrasi;
 5. Permohonan pemblokiran/skorsing.

Dengan melihat peraturan yang memayungi penyelesaian sengketa diatas maka dapat dilihat bahwa peran dari Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) adalah melakukan mediasi. Mediasi selama ini adalah upaya BPN untuk menyelesaikan sengketa pertanahan dengan

³ Kanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, Bahan Pembinaan Teknis Penyelesaian Masalah Pertanahan, Medan : Kanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, 2015, h. 4

pendekatan data yuridis. Akan tetapi dalam pelaksanaannya ternyata mediasi tersebut harus diikuti dengan verifikasi data lapangan/data fisik berupa pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Data fisik atau data lapangan ini, dikenal juga dengan sebutan data teknis pertanahan.

Apabila dalam mediasi tersebut tercapai kesepakatan diantara para pihak, maka dibuatkan perjanjian bersama untuk didaftarkan di Pengadilan. Tetapi jika gagal, mediator menyampaikan anjuran tertulis kepada kedua belah pihak. Jika anjuran tertulis yang diberikan oleh mediator tidak mendapat tanggapan atau ditolak pihak yang bersengketa maka pihak tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Dengan demikian kepastian atas sertipikat hak milik atas tanah akan mempunyai kepastian hukum setelah memperoleh putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Umum yang telah mempunyai kekuatan hukum.

Penggunaan verifikasi data lapangan tersebut didasarkan pada PMNA/KBPN No. 3 Tahun 2011, Penyelesaian melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), dilakukan melalui langkah-langkah :

- a. Adanya pengaduan Sengketa hak atas tanah timbul karena adanya pengaduan atau keberatan dari orang/badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah

tertentu. Meliputi status tanah, siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah.

- b. Penelitian dan pengumpulan data, Setelah berkas pengaduan diterima pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data/administrasi maupun hasil di lapangan/fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.
- c. Pencegahan (mutasi) Mutasi tidak boleh dilakukan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum.
- d. Musyawarah Penyelesaian melalui cara musyawarah dilakukan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, menempatkan pihak instansi/Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara kekeluargaan.
- e. Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN.

Dengan uraian di atas, jelas terlihat bahwa inti dari penyelesaian sengketa sebenarnya tidak hanya bergantung pada pendekatan data yuridis, namun juga pada data teknis pertanahan, yaitu dengan melakukan verifikasi data lapangan atau data fisik tersebut ketika mediasi dilaksanakan.

Terkait dengan proses penyelesaian sengketa dalam pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan, penelitian ini akan dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Medan. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan berdasarkan dari hasil pra penelitian/riset, bahwa di Kantor Pertanahan Kota Medan ditemukan kasus sengketa yang substansinya sesuai dengan objek penelitian. Untuk itu, maka perlu kiranya dilakukan kontruksi mengenai upaya penyelesaian sengketa pendaftaran tanah berdasarkan data teknis pertanahan. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelaahan lebih lanjut mengenai prosedur penyelesaian sengketa pertanahan yang terjadi dalam pendaftaran tanah sebagai salah satu usaha pemerintah untuk manjamin kepastian hukum bagi bangsa Indonesia, oleh karenanya penelitian ini mengambil judul **“REKONSTRUKSI PENYELESAIAN SENGKETA TANAH BERBASIS DATA TEKNIS PERTANAHAN SECARA NON LITIGASI YANG BERKEPASTIAN HUKUM DAN BERKEADILAN (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kota Medan)”**

B. RUMUSAN MASALAH

Sengketa tanah yang selama ini ditempuh dengan cara mediasi melalui pendekatan yuridis semata, ternyata tidak dapat meninggalkan aspek teknis pertanahan. Berdasar fenomena ini, maka disusun permasalahan untuk diteliti lebih lanjut dalam disertasi ini, yaitu:

1. Bagaimana eksistensi data teknis pertanahan dalam penyelesaian sengketa tanah secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan ?
2. Apa kendala dalam penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan ?
3. Bagaimana rekonstruksi hukum penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji eksistensi data teknis pertanahan dalam penyelesaian sengketa tanah secara non litigasi yang berkepastian hukum.
2. Untuk menganalisis kendala dalam penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan.
3. Untuk mengetahui rekonstruksi hukum penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan positif untuk kajian Ilmu pengetahuan bagi berbagai pihak.

1. Kegunaan Teoritik

Secara teoritik hasil penelitian ini diharapkan memberikan teori baru untuk penyelesaian sengketa pendaftaran tanah dengan menggunakan data teknis pertanahan.

2. Kegunaan praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para pengambil kebijakan dan pihak terkait, antara lain:

- a. Untuk Akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bagi penelitian selanjutnya.
- b. Untuk Kantor Pertanahan, penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam penyelesaian sengketa tanah.
- c. Untuk Pemerintah Pusat, penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam pengambilan kebijakan dan perbaikan kebijakan terkait proses penyelesaian sengketa.
- d. Untuk masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat membantu percepatan dalam penyelesaian sengketa tanah.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Tanah

Menurut Hukum Islam, Secara etimologi, ada beberapa kata dalam Bahasa Arab yang diartikan tanah atau bumi, yaitu kata *ardhun* (أَرْضٌ), *turâbun* (تُرَابٌ) dan *thînun* (طين). Kata *ardhun* (أَرْضٌ) merupakan *ism mufrad jins mu'annats* (kata benda yang bermakna tunggal), dengan bentuk pluralnya (*jama' taksîr*) *aradhûn* (أَرْضَاتٌ).⁴ Mendefinisikan tanah secara etimologi, tidak bisa diartikan berdiri sendiri (zatnya saja), dalam artian bahwa tanah adalah salah satu ciptaan Allah, sehingga definisi tanah selalu dikaitkan dengan kekuasaan Allah. Setidaknya terdapat 434 ayat dalam al-Qur'an terkait dengan tanah.⁵

Tanah adalah lapisan bumi atau permukaan bumi yang di atas sekali merupakan padanan kata *Land* dalam bahasa Inggris sebagaimana dijelaskan dalam *Black Law Dictionary: "Land" May include any estate or interest in lands, either legal or equitable. As well as easements and inchoate hereditaments.*⁶ Adapun pengertian tanah secara hukum, diatur dalam UUPA, pada ketentuan-ketentuan Pasal 4 ayat (1), dalam Pasal 1 ayat (4) serta penjelasannya, dan dalam

⁴Adib Bisri dan Munawwir AF, *Al-Bisri (Kamus Indonesia–Arab, Arab–Indonesia)*, Cet. 1, ditelaah dan ditashih

oleh: Ahmad Warson Munawwir dan Mustofa Bisri, Pustaka Progressif, Surabaya, 1999, h. 357. Dalam Jamaluddin

Mahasari, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, 2008, h. 44.

⁵Jamaluddin Mahasari, *Ibid*, h. 49.

⁶Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h. 31.

penjelasan umum (Butir II.1). Bunyi ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut:

"Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Adapun rumusan dalam Pasal 1 ayat (4) adalah sebagai berikut:

"Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air".

Dalam penjelasan Pasal 1, dirumuskan sebagai berikut:

"Sudah dijelaskan dalam penjelasan umum (Butir II.1). Dalam UUPA diadakan perbedaan antara pengertian 'bumi' dan 'tanah', sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) (yang dimaksud ayat (4), pen.) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan 'tanah' ialah permukaan bumi. Perluasan pengetahuan 'bumi' dan 'air' dengan ruang angkasa adalah bersangkutan "dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dalam waktu-waktu yang akan datang".

Rumusan yang ditemukan dalam penjelasan umum (butir II.1) itu adalah sebagai berikut. "... dalam pada itu, hanya permukaan bumi saja yang disebut tanah, yang dapat dimiliki oleh seseorang".⁷

Di dalam hukum negara lain, ada juga yang memberi pengertian tanah sebagai permukaan bumi. Dalam hukum Republik Singapura misalnya, definisi atas *land* (dalam *Land Titles Act* Singapura 1993) Pasal 4 adalah:

*"The surface of any defined parcel of the earth, and all substances thereunder, and so much of the column of air above the surface as is reasonably necessary for the proprietor's use and enjoyment, and includes any estate or interest in and all vegetation growing thereon and structures affixed thereto or any parcel of airspace or subterranean space held apart from the surface of the land as shown in an approved plan Subject to any provisions to the contrary the proprietorship of land includes natural rights to air, light, water, and support and the right of access to any highway on which the land abuts".*⁸

Dalam hukum kerajaan Inggris kata *land* yang berarti tanah meliputi semua benda tidak bergerak yang melekat padanya, seperti yang dikatakan oleh Lawson dan Rudden: *"by land the law understands*

⁷*Ibid*, h. 32.

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 21.

all immovables property, fields, farms, houses, shops, factories, and so on".⁹

Menurut Hardwood, ada perbedaan benda atas *real property (land)* dan *personal property (other things than land)*, selain membedakan benda atas *movables* dan *immovables*, juga dibedakan antara *registered dan unregistered goods*. Benda yang tertancap pada tanah (*fixtures*) merupakan *part of the land*, sehingga apabila berbicara tentang tanah, juga berarti gedung-gedung dan tanaman di atasnya.¹⁰

Hukum kerajaan Belanda sebagaimana terdapat dalam *De Nieuwe Burgerlijk wetboek* (selanjutnya disingkat: NBW), tetap mengadakan perbedaan benda antara *roerend* dan *onroerend goed*. Dalam pengertian *onroerend goed* tersebut termasuk tanah (*ground*).¹¹

Tanah sebagai sumber kehidupan dan salah satu faktor produksi yang penting di samping harus mampu menjamin tersedianya ruang untuk membangun prasarana dan sarana kebutuhan pembangunan sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan, perlu juga dipelihara kesuburan dan kelestariannya agar terwujud lingkungan hidup yang nyaman.¹²

⁹ FH.Lawson and Bernard Rudden, 1982, *The Law of Property*, Clarendon Press, Oxford. Dalam Hasan Djuhaendah, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan*

Asas Pemisahan Horizontal, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, h.75.

¹⁰ Mustofa dan Suratman, *Op.Cit*, h. 33.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Pola penggunaan tanah dalam mendukung pembangunan akan mengalami pergeseran sesuai dengan perkembangan pada masing-masing sektor pembangunan. Kebijakan di bidang pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yakni efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan.¹³

Meningkatnya Peranan sektor industri sudah tentu menyebabkan semakin besarnya kebutuhan tanah untuk mendukung sektor ini. Peranan tanah dalam pembangunan akan semakin penting di masa yang akan datang sebab pembangunan di segala bidang yang kita lakukan hampir semuanya membutuhkan tanah sehingga tanah menjadi langka.¹⁴

Tegasnya tanah harus digunakan untuk pembangunan dengan prinsip-prinsip sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Tidak dapat dibenarkan apabila tanah digunakan sebagai objek spekulasi. Begitu pula penguasaan tanah rakyat oleh mereka yang bermodal kuat untuk mencari keuntungan pribadi jelas bertentangan dengan kehendak Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Apalagi bila tanah-tanah tersebut kemudian ditelantarkan, dibiarkan tidak produktif karena yang dipentingkan adalah menunggu naiknya harga tanah. Hal ini jelas merugikan kepentingan masyarakat

¹³*Ibid*, h. 34.

¹⁴*Ibid*.

dan kepentingan pembangunan. Pemerintah harus berani mengambil tindakan tegas terhadap tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya.¹⁵

Selain lembaga pendaftaran tanah, dalam hukum tanah kita juga dikenal lembaga pengadaan tanah. Saat ini, pengaturan mengenai pengadaan tanah diakomodasi dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 UUPA.

Pembangunan berencana sebagaimana digariskan dalam kebijakan pertanahan harus disertai dengan penggunaan tanah secara berencana pula di mana masyarakat tetap memperoleh perlindungan atas haknya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Penggunaan tanah secara berencana harus pula mampu mendukung pembangunan dalam bidang politik, sosial budaya, pertahanan keamanan dan lain-lain sepadan dan saling menunjang dengan pembangunan bidang ekonomi sehingga menjamin ketahanan nasional.¹⁶

¹⁵AA Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1966, h. 260

¹⁶*Ibid*, h. 35.

2. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan suatu proses untuk memperoleh kepastian hak tentang status hak atas tanah. Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, dalam Pasal 19 UUPA telah diatur ketentuan dasar pendaftaran tanah sebagai berikut :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹⁷

Kepastian hukum yang dimaksud dalam ketentuan diatas meliputi :

- a. Kepastian mengenai subyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut;
- b. Kepastian mengenai obyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah.

¹⁷ Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang No. 5, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, ps. 19

Penyelenggaraan pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah yang dilaksanakan didasarkan ketentuan UUPA dan PP 24/1997 yang menggunakan asas publisitas dan asas spesialisitas. Asas publisitas tercermin dengan adanya pendaftaran tanah yang menyebutkan subyek haknya, jenis haknya, peralihan dan pembebanannya. Sedangkan asas spesialisitas tercermin dengan adanya data-data fisik tentang hak atas tanah tersebut seperti luas tanah, letak tanah, dan batas-batas tanah.

Penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah ditetapkan dalam PP 10/1961 yang kemudian dalam perkembangannya disempurnakan dengan PP 24/1997 yang mulai berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997 dan telah mendapat pengaturan lebih lengkap dan lebih rinci dalam ketentuan pelaksanaannya yaitu dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang mulai berlaku juga pada tanggal 8 Oktober 1997.

Pengertian pendaftaran¹⁸ yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuansatuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya

¹⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, Psl.1 Angka 1

bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan mengenai asas-asas tersebut adalah sebagai berikut :¹⁹

- a. Asas Sederhana; Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman; Dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas Terjangkau; Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan
- d. Asas Mutakhir; Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang

¹⁹*Ibid.*, Psl.2

mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

- e. Asas Terbuka; Dimaksudkan data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Obyek pendaftaran tanah²⁰ meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah negara.

Dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, tujuan pendaftaran tanah tidak dinyatakan dengan tegas. Pendaftaran tanah bertujuan untuk :²¹

- 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;

²⁰*Ibid.*, Psl.9

²¹*Ibid.*, Psl.3

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan

Adapun fungsi pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana diuraikan diatas dilaksanakan melalui 2 (dua) cara yaitu :

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali

mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan atau inisiatif dari pemilik tanah secara individual atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah secara masal dengan biaya dari pemilik tanah itu sendiri.²²

3. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum pendaftaran tanah dan sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Terdapat 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu:

1. Sistem pendaftaran akta (registration of deeds); pada sistem pendaftaran akta, pendaftaran berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya dengan cara mendaftarkan akta. Akta itulah yang didaftar oleh pejabat pendaftaran tanah yang bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

²² Adrian Sutedi (b), *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006), h. 29.

2. Sistem pendaftaran hak (registration of title), pada sistem pendaftaran hak, pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan status seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan akta yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Dalam sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran hak oleh pejabat pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.²³

Selanjutnya dikenal 2 (dua) macam asas hukum pendaftaran tanah yaitu :

1. Asas itikad baik. Asas itikad baik menyatakan bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Tujuannya yaitu melindungi orang yang dengan itikad baik untuk memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang yang sah. Guna

²³ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaanya. Djambatan, jakarta, 2003, h.76-78

melindungi orang yang beritikad baik inilah, maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti sehingga asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam asas ini adalah sistem positif. Dalam sistem positif, daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, sehingga orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya. Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak.

2. *Asas nemo plus juris*. *Asas nemo plus juris* menyatakan bahwa orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif. Dalam sistem negatif, daftar umum tidak mempunyai kekuatan bukti, sehingga terdaptarnya seseorang dalam daftar umum tidak

merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi orang yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang menjadi enggan untuk mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif. Adapun kelebihanannya adalah pendaftaran yang dilakukan lancar atau cepat. Analisis pembatalan dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.²⁴

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa sistem pendaftaran tanah berkaitan dengan kegiatan publikasi berupa penyajian data yang dihimpun secara terbuka bagi umum di Kantor Pertanahan berupa daftar-daftar dan peta, sebagai informasi bagi umum yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang terdaftar. Sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan dan sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar tergantung pada sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Secara umum dikenal dua sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.²⁵

²⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar grafika, Jakarta, 2009, h.117-118

²⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h.80

Dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar-benar diteliti bahwa orang yang mengajukan pendaftarannya memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut, dalam arti ia memperoleh tanah ini dengan sah dari pihak yang benar-benar berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut dan batas-batas tanah tersebut adalah benar adanya.

Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif mempunyai karakteristik:

1. Pemindahan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindahan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum;
2. Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui;

3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya;
4. Tidak seorangpun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik;
5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri.
6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.²⁶

4. Pengertian Sengketa Pertanahan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan. Sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, sedangkan konflik itu sendiri adalah suatu perselisihan antara dua pihak, tetapi perselisihan itu hanya dipendam dan tidak diperlihatkan dan apabila

²⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*,h.59-60

perselisihan itu diberitahukan kepada pihak lain maka akan menjadi sengketa.²⁷

Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.²⁸

Berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, Badan Pertanahan Nasional RI memberi batasan mengenai sengketa, konflik maupun perkara pertanahan. Sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.

²⁷ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2003),
h. 1

²⁸ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 1991),
Hal. 22

5. Pengertian Konflik Pertanahan

Konflik menurut pengertian hukum adalah perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan keadaan yang sama. Secara umum konflik atau perselisihan paham, sengketa, diartikan dengan pendapat yang berlainan antara dua pihak mengenai masalah tertentu pada saat dan keadaan yang sama.²⁹ Selanjutnya, kata "konflik" menurut Kamus Ilmiah Populer adalah pertentangan, pertikaian, persengketaan, dan perselisihan.³⁰

Konflik pertanahan menurut A. Hamzah diistilahkan dengan delik di bidang pertanahan, yang pada garis besarnya dapat dibagi atas dua bagian, yang meliputi:³¹ Konflik pertanahan yang diatur dalam kodifikasi hukum pidana, yakni konflik (delik) pertanahan yang diatur dalam beberapa Pasal yang tersebar dalam kodifikasi hukum pidana (KUHP) dan Konflik pertanahan yang diatur di luar kodifikasi hukum pidana, yakni konflik (delik) pertanahan yang khusus terkait dengan peraturan perundang-undangan pertanahan di luar kodifikasi hukum pidana.

Konflik pertanahan juga dapat diartikan sebagai konflik yang lahir dari hubungan orang atau kelompok yang terkait dengan masalah

²⁹ Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992, h. 42

³⁰ A. Partanto dan Al Barry, Kamus Ilmiah Populer, (Surabaya : Arloka, 1994), h. 354

³¹ A. Hamzah, Hukum Pertanahan di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, h. 47

bumi dan segala kekayaan alam yang terdapat di atas permukaan maupun di dalam perut bumi. Berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, Badan Pertanahan Nasional RI memberi batasan mengenai sengketa, konflik maupun perkara pertanahan. Pasal 1 Peraturan Kepala BPN tersebut menegaskan 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. Konflik pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio politis.

F. KERANGKA TEORI

1. *Grand Theory*: Teori Keadilan

Digunakannya teori keadilan dalam penelitian ini, berangkat dari Teori Gustav Radbruch bahwa Hukum itu Normatif karena nilai Keadilan. Hukum tidak dipandang sebagai bentuk formal saja sebagaimana pandangan Stammler dan Kelsen.

Gustav Radbruch memandang bahwa Sein dan Sollen, 'materi' dan 'bentuk', sebagai dua sisi dari satu mata uang. 'Materi' mengisi

‘bentuk’, dan ‘bentuk’ melindungi ‘materi’. Itulah kira-kira frase yang tepat untuk melukiskan teori Radbruch tentang hukum dan keadilan. Nilai keadilan adalah ‘materi’ yang harus menjadi isi aturan hukum. Sedangkan aturan hukum adalah ‘bentuk’ yang harus melindungi nilai keadilan. Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Ia normatif, karena berfungsi sebagai prasyarat trasedental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat. Ia menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolak ukur sistem hukum positif. Kepada keadilan-lah, hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.³²

Aristoteles memaknai keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan Negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak. Oleh karenanya orang yang harus mengendalikan diri dari pleonexia, yaitu memperoleh keuntungan bagi diri sendiri dengan cara merebut apa yang merupakan kepunyaan orang lain, atau menolak apa yang seharusnya diberikan kepada orang lain. Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi

³² Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cetakan III, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, h. 129-130.

persamaan. Asas ini menghendaki, agar sumber daya didunia ini diberikan atas asas persamaan kepada anggota masyarakat atau negara.³³ Asas persamaan yang dimaksud disini adalah berdasarkan hak atas apa yang diusahakan oleh masyarakat atau negara tersebut. Kemudian Aristoteles membicarakan hukum hendaknya menjaga agar pembagian yang demikian senantiasa terjamin dan dilindungi dari perkosaan-perkosaan terhadapnya.³⁴ Aristoteles memaknai keadilan yang mengatur hubungan dengan sesama manusia meliputi beberapa bidang³⁵ :

- 1) Terdapat keadilan mengenai pembagian jabatan-jabatan dan harta benda publik. Pembagian ini harus sesuai dengan bakat dan kedudukan orang dalam negara.
- 2) Terdapat keadilan dalam bidang transaksi jual beli. Dalam kontrak jual beli harga barang tergantung dari kedudukan resmi kedua pihak.
- 3) Keadilan dalam hukum pidana diukur secara geometris juga
- 4) Terdapat keadilan juga dalam bidang privat yaitu dalam hukum kontrak dan dalam bidang delik privat.

Terdapat semacam keadilan juga dalam bidang penafsiran hukum, dimana hukum diterapkan pada perkara-perkara yang

³³ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h.163

³⁴ *Ibid*

³⁵ Theo Huijbers, Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, Kanisius, Yogyakarta, 1990, h.30

kongkret. Memang benar bahwa undang-undang selalu bersifat umum, sehingga tidak pernah dapat meliputi semua persoalan yang kongkret. Oleh karena itu Aristoteles tidak pernah mendaki, agar seorang hakim yang mengambil tindakan *in concreto* hendaknya mengambil tindakan seakan-akan ia menyaksikan sendiri peristiwa kongkret yang diadilinya. Dalam menerapkan hukum pada perkara-perkara yang kongkret itu kesamaan geometris atau aritmetis tidak berperan lagi. Apa yang diperlukan adalah epikeia termasuk prinsip-prinsip regulatif, yang memberi pedoman bagi praktek hidup negara menurut hukum.

Menurut pandangan kaum *utilitarianisme*, ukuran satu-satunya untuk mengukur sesuatu adil atau tidak adalah seberapa besar dampaknya bagi kesejahteraan manusia (*human welfare*). Kesejahteraan individual dapat saja dikorbankan untuk manfaat yang lebih besar (*general welfare*). Adapun apa yang dianggap bermanfaat dan tidak bermanfaat, menurut kaca mata ekonomi. Sebagai contoh, jika dikalkulasi bahwa dibangunnya suatu jalan tembus yang membelah taman nasional jauh lebih menguntungkan secara ekonomis dibandingkan dengan tidak dibangunnya jalan itu, maka dalam kacamata utilitarianisme seharusnya pemerintah memutuskan untuk membangunnya, walaupun dengan pembangunan jalan itu banyak pohon-pohon langka yang akan dibabat dan turut pula akan mengancam keberadaan hewan-hewan langka yang ada di taman

nasional tersebut. Pertimbangan-pertimbangan demikian sering kali justru mengorbankan keadilan dalam arti yang hakiki, karena hakikat keadilan itu memang tidak berpatokan pada jumlah manfaat secara ekonomis.³⁶

Sementara menurut penganut aliran Realisme Hukum yang salah satu tokohnya Jhon Rawls. Jhon Rawls (*A Theory of Justice*, 1971) berpendapat perlu ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Bagaimana ukuran dari keseimbangan itu harus diberikan, itulah yang disebut keadilan. Memperlakukan keadilan sebagai kebajikan utama, berarti memberikan kesempatan secara adil dan sama bagi setiap orang untuk mengembangkan serta menikmati harga diri dan martabat manusia tidak bisa diukur dengan kekayaan ekonomis, sehingga harus dimengerti jauh bahwa keadilan lebih luas melampaui status ekonomi seseorang. Tinggi dan luhurnya martabat manusia itu ditandai dengan kebebasan, karena itu juga kebebasan harus mendapatkan prioritas dibandingkan dengan keuntungan-keuntungan ekonomis yang bisa dicapai seseorang.

Lebih lanjut Rawls mengatakan bahwa teori keadilan yang memadai harus dibentuk dengan pendekatan kontrak, di mana prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama sungguh-sungguh merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua person

³⁶ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum : Apa dan Bagaimana*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,2006.h.140

yang bebas, rasional, dan sederajat. Hanya melalui pendekatan kontrak inilah sebuah teori keadilan mampu menjamin pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang. Dalam arti ini keadilan bagi Rawls adalah fairness. Maksud Rawls suatu masyarakat baik seharusnya mampu memperlihatkan diri sebagai sebuah lembaga kerja sama sosial di mana masing-masing pihak berusaha saling menyumbang dan saling memajukan. Singkatnya teori keadilan yang memadai adalah teori yang mampu mengakomodasi sebuah kerja sama sosial yang pada saatnya akan mendukung terbentuknya suatu masyarakat yang tertib dan teratur.³⁷

Sedangkan di Indonesia, konsep keadilan di Indonesia adalah keadilan yang berasaskan keadilan sosial sebagaimana tertuang dalam Sila Kelima dari Pancasila. Dipertegas lagi dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "... terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Selanjutnya, dikatakan bahwa Pemerintah Indonesia ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

³⁷ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi, Telaah terhadap Filsafat Politik Jhon Rawls*, Yogyakarta: Kanisius, 2001, h.23

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”³⁸

Konsep tersebut dari sudut pandang hermeneutik menyiratkan bahwa adanya kesadaran penuh, agar keadilan sosial harus dilaksanakan dalam masyarakat sepenuhnya. Akan tetapi dalam kenyataannya hakekat keadilan sosial kurang dipahami arti serta isinya, sehingga cita-cita masyarakat yang adil dan makmur itu masih jauh dari harapan semua orang di Indonesia, khususnya para pencari keadilan.

2. *Middle Theory*: Negara Hukum

a. *Rechtsstaat*

Istilah *rechtsstaat* pertama kali muncul di Eropa pada Abad ke-19 yang dikenalkan oleh Rudolf Von Gneist pada tahun 1857, seorang guru besar di Berlin Jerman yang dituangkan dalam bukunya *Das englische Verwaltungsgerechte* yang digunakan untuk istilah *rechtsstaat* untuk menunjuk pemerintahan negara Inggris, walaupun sebenarnya konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak Abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat bersama-sama dengan timbulnya perjuangan terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dan absolut dari para penguasa (raja).³⁹

³⁸ Agus Budi Susilo, *Penegakan Hukum yang Berkeadilan dalam Perspektif Filsafat Hermeneutika Hukum: Suatu Alternatif Solusi Terhadap Problematika Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Volume XVI No. 4 Tahun 2011 Edisi September, h. 10.

³⁹ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang : Bayu Media, 2005, Hlm 10.

Ciri-ciri *Rechtstaat* klasik mempunyai empat asas yaitu :⁴⁰

1. Asas yang berasal dari elemen atau unsur demokrasi adalah asas legislasi (*legislation*). Artinya, kedudukan masyarakat sipil harus diatur dengan undang-undang yang dibuat oleh parlemen yang dipilih secara demokratis.
2. Asas legalitas, artinya, pemerintah harus berperilaku atau bertindak berdasarkan peraturan umum yang ditetapkan oleh parlemen (*acts of Parliament*) dan pemerintah tidak boleh bertindak dengan instrumen diskresi atau wewenang bebas.
3. Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka atau prinsip peradilan yang independen (*independence judiciary*). Artinya, peradilan tidak dipengaruhi oleh kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif.
4. Asas yang berasal dari unsur negara hukum, yakni asas-asas perlindungan hak-hak sipil, khususnya hak-hak sipil klasik, seperti kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berkumpul, dan berserikat.

b. *Rule of Law*

Konsep *rule of law* pada awalnya tumbuh dan berkembang di negara-negara yang menganut *common law sistem* seperti Inggris dan Amerika, yang menerapkan *rule of law* sebagai perwujudan

⁴⁰Dewa Gede Atmadja, *et all, Teori Konstitusi & Negara Hukum*, Malang : Setara Press, 2015, Hlm 134-135

dari persamaan hak, kewajiban dan derajat di depan hukum yang dilandasi pada nilai-nilai hak asasi manusia, di mana setiap warga negara dianggap sama di hadapan hukum dan dijamin hak-haknya melalui sistem hukum yang berlaku dalam negara. Inti *rule of law* adalah terciptanya tatanan keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di mana masyarakat bisa memperoleh kepastian hukum, rasa keadilan, rasa aman, dan jaminan atas hak-hak asasinya.⁴¹

Salah satu makna dari *rule of law* adalah adanya pembagian kekuasaan penyelenggaraan negara melalui hukum. Hal ini untuk mencegah kekuasaan berada dalam satu tangan dan tidak dibatasi maka akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa yang akan mengakibatkan terjadinya kesewenang-wenangan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.⁴²

3. *Applied Theory: Teori Kepastian Hukum*

Kepastian hukum dalam *the concept of law* karya H.L.A. Hart mengomentari kepastian hukum dalam undang-undang. Beliau berpendapat bahwa kadang-kadang kata-kata dalam sebuah undang-undang dan apa yang diperintahkan undang-undang tersebut dalam suatu kasus tertentu bisa jadi jelas sekali, namun terkadang mungkin

⁴¹ *Ibid.*, Hlm 75

⁴² *Ibid.*, Hlm 24

ada keraguan terkait dengan penerapannya. Keraguan itu terkadang dapat diselesaikan melalui interpretasi atas peraturan hukum lainnya. Hal inilah menurut H.L.A Hart salah satu contoh ketidakpastian (*legal uncertainty*) hukum.⁴³

Menurut Tan Kamello, dalam suatu undang-undang, kepastian hukum (*certainty*) meliputi dua hal pertama, kepastian hukum dalam perumusan norma dan prinsip hukum yang tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya baik dari pasal-pasal undang-undang itu secara keseluruhan maupun kaitannya dengan pasal-pasal lainnya yang berada di luar undang-undang tersebut. Kedua, kepastian hukum juga berlaku dalam melaksanakan norma-norma dan prinsip-prinsip hukum undang-undang tersebut.⁴⁴

Jika perumusan norma dan prinsip hukum sudah memiliki kepastian hukum tetapi hanya berlaku secara yuridis saja dalam arti hanya demi undang-undang semata-mata (*law in the books*), menurut Tan Kamello kepastian hukum seperti ini tidak akan dan tidak pernah menyentuh kepada masyarakatnya. Pendapat ini mungkin peraturan hukum yang demikian disebut dengan norma hukum yang

⁴³ H.L.A Hart, *The Concept of Law*, (New York: Clarendon Press-Oxford, 1997) diterjemahkan oleh M. Khozim, *Konsep Hukum*, Bandung, Nusamedia, 2010, h. 230.

⁴⁴ Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia*, (Bandung: Alumni, 2004), h. 117.

mati (*doodregel*) atau hanya sebagai penghias yuridis dalam kehidupan manusia.⁴⁵

G. KERANGKA PEMIKIRAN

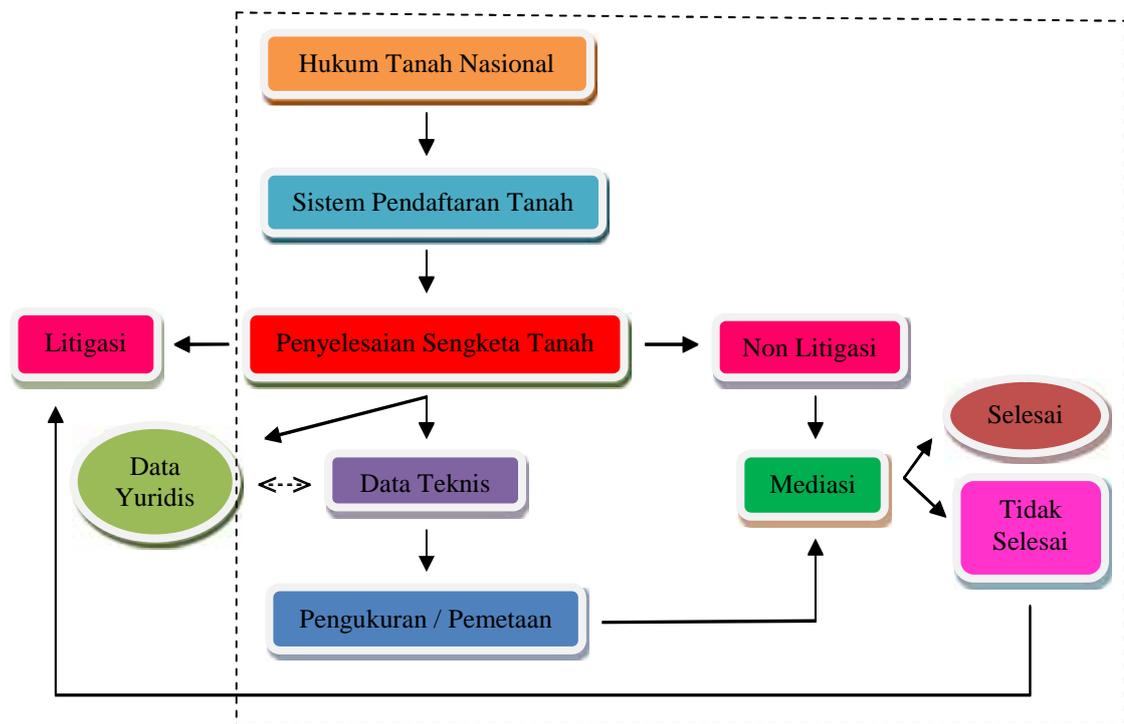
UUPA adalah salah satu upaya pemerintah dalam membuat suatu unifikasi dari hukum agraria nasional. Sebagai landasan dasar dari hukum tanah nasional maka UUPA telah mengatur ketentuan-ketentuan mengenai pendaftaran tanah dan bagaimana sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia. Akan tetapi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ini seringkali memunculkan sengketa atau permasalahan-permasalahan pertanahan dalam masyarakat. Data teknis yang berupa data-data pengukuran dan pemetaan pada Kantor Pertanahan dapat digunakan sebagai salah satu jalan keluar untuk menyelesaikan permasalahan hukum agraria atau pertanahan yang seringkali menjadi masalah bagi masyarakat.

Secara umum sengketa pertanahan dalam masyarakat tersebut dapat diselesaikan dengan menempuh 2 (dua) jalur yaitu jalur litigasi atau menggunakan lembaga peradilan di Indonesia dan menempuh jalur non litigasi yaitu jalur diluar peradilan.

Berbagai permasalahan hukum agraria tersebut akan dikaji menggunakan teori hukum yang telah ditentukan untuk dapat menjawab permasalahan yang telah dibuat. Dimana pada akhirnya penelitian ini akan

⁴⁵ *Ibid.*, h. 118

berupaya membuat suatu rekonstruksi untuk pembaruan dan atau perbaikan sebagai solusi menjawab permasalahan yang terjadi. Berdasarkan uraian singkat tersebut, dapat digambarkan secara skematis kerangka pemikiran penelitian ini, sebagai berikut:



Keterangan : -----(Ruang Lingkup Penelitian)

H. METODE PENELITIAN

1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan rangkaian panduan yang menjadi pedoman bagi peneliti untuk melihat realitas (ontologis), melihat hubungan peneliti dengan objek penelitian (epistemologis) dan bagaimana penelitian itu

harus dilakukan (metodologis). Tentu saja metode yang lahir dari penelitian dalam paradigma tertentu harus berbasis pada konsistensi ontologis dan epistemologis. Adapun paradigma dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme.

Paradigma interpretivisme atau konstruktivisme disebut sebagai penyangkalan terhadap paradigma positivisme. Apabila di dalam paradigma positivisme diyakini bahwa realitas dapat diamati berulang-ulang dengan hasil yang sama dan bisa digeneralisasikan, maka paradigma interpretive atau konstruktivisme menyangkalnya. Konstruktivisme memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan keadaan khusus yang relevan dengan pelaku sosial. Konstruktivisme, dengan demikian menolak generalisasi untuk menghasilkan suatu deskripsi.⁴⁶

Konstruktivisme berawal dari pemaahaman bahwa realitas itu beragam. Realitas berada dalam banyak konstruksi baik yang bersifat subjektif pada diri manusia, yang didasarkan pada pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya ataupun yang bersifat lokal. Oleh karena itu di dalam paradigma konstruktivisme ini, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa ditarik kesimpulannya secara umum. Hal ini karena tiap fenomena sesungguhnya merupakan hasil konstruksi

⁴⁶ FX.Adji Samekto, Menempatkan Paradigma Penelitian Dalam Pendekatan Hukum Non-Doktrinal Dan Penelitian Dalam Ranah Sosio-Legal, diakses dari <http://www.google.com/>, diakses tanggal 25 Februari 2015.

masing-masing individu atau masyarakat, yang muncul sebagai “*resultante*” dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya yang bersifat kedaerahan atau local..

Penelitian ini berusaha mengungkap hal-hal yang berhubungan dengan kenyataan yang terjadi di lingkungan sosial masyarakat atau aspirasi yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku atau tindakan objek peneliti, Disinilah ada subjektivitas dari peneliti terutama untuk bisa menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata tersebut. Jadi diperlukan adanya interaksi diantara keduanya. Disini kemudian diberlakukan konstruktivisme (*interpretivism*) yang menerapkan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran. Hermeneutik, dilakukan melalui identifikasi kebenaran/konstruksi pendapat orang per orang. Akan tetapi ini butuh waktu yang lama. Dialektika, dilakukan dengan membandingkan pendapat untuk memperoleh suatu konsensus.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis (*socio legal research*) dengan spesifikasi penelitian secara deskriptif analitis yaitu menggambarkan atau melukiskan peristiwa pada saat sekarang. Penelitian deskriptif adalah mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu,

termasuk tentang hubungan kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh dari fenomena.⁴⁷

Menurut Whitney (1960), metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta tatacara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Dalam metode deskriptif, peneliti bisa saja membandingkan fenomena-fenomena tertentu sehingga merupakan suatu studi komparatif . adakalanya peneliti mengadakan klasifikasi, seerta penelitian terhadap fenomena-fenomena dengan menetapkan suatu setandar atau suatu norma tertentu sehingga banyak ahli menamakan metode deskriptif ini dengan nama survei normatif (normative survey). Dengan metode deskriptif ini juga diselidiki kedudukan (status) fenomena atau factor dan melihat hubungan antara satu factor dengan factor yang lain. Karenanya, metode deskriptif juga dinamakan studi status (satus study).⁴⁸

Metode deskriptif juga ingin mempelajari norma-norma atau setandar-setandar, sehingga penelitian deskriptif ini disebut juga survey

⁴⁷ . Moh. Nazir dalam Soejono dan Abdurrahman 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 21

⁴⁸ <http://addhintheas.blogspot.co.id/2013/04/metode-penelitian-deskriptif.html>, Diakses Pada Tanggal 28 Januari 2016

normative. Dalam metode deskriptif dapat diteliti masalah normative bersama-sama dengan masalah setatus dan sekaligus membuat perbandingan-perbandingan antar fenomena. Studi demikian dinamakan secara umum sebagai studi atau penelitian deskriptif. Prespektif waktu yang dijangkau dalam penelitian deskriptif, adalah waktu sekarang, atau sekurang-kurangnya jangka waktu yang masih terjangkau dalam ingatan responden.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Sosiologis dengan menggunakan Pendekatan Kasus (*case approach*). Merupakan penelitian tentang status subjek penelitian yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas (Maxfield, 1930). Subjek penelitian dapat saja individu, kelompok, lembaga, maupun masyarakat. Peneliti ingin mempelajari secara intensif latar belakang serta interaksi lingkungan dari unit-unit sosial yang menjadi subjek. Tujuan studi kasus adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus, ataupun status dari individu, yang kemudian dari sifat-sifat khas di atas akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum. Pada mulanya, studi kasus ini banyak digunakan dalam penelitian obat-obatan dengan tujuan diagnosis, tetapi kemudian penggunaan studi kasus telah meluas sampai kebidang-bidang lain.

Hasil dari penelitian kasus merupakan suatu generalisasi dari pola-pola kasus yang tipikal dari individu, kelompok, lembaga, dan sebagainya. Tergantung dari tujuannya, ruang lingkup dari studi dapat mencakup segmen atau bagian tertentu atau mencakup keseluruhan siklus kehidupan dari individu, kelompok, dan sebagainya, baik dengan penekanan terhadap factor-faktor kasus tertentu, atau meliputi keseluruhan factor-faktor dan fenomena-fenomena. Studi kasus lebih menekankan mengkaji variabel yang cukup banyak pada jumlah unit yang kecil. Ini berbeda dengan metode survei, dimana peneliti cenderung mengevaluasi variabel yang lebih sedikit, tetapi dengan unit *sample* yang relatif besar.

4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa data hasil wawancara. Wawancara adalah memberikan pertanyaan yang telah dibuat kepada informan.

b. Data sekunder

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar,

peraturan perundang-undangan misalnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan peraturan yang setaraf, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi.

- 2) Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya pakar hukum, dan buku-buku.
- 3) Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.⁴⁹

Penelitian mengenai “Penyelesaian Sengketa Tanah Berbasis Data Teknis Pertanahan Secara Non Litigasi Yang Berkepastian Hukum dan Berkeadilan” pada hakekatnya adalah jenis penelitian hukum sosiologis. Jenis penelitian hukum sosiologis dilakukan dengan menganalisis data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan dan data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung.⁵⁰ Data-data primer tersebut diperoleh dari Badan Pertanahan Kota Medan dan pihak-pihak terkait lainnya.

⁴⁹Ronny Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, h.34

⁵⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, h.52.

5. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara. Wawancara dilakukan dengan terlebih dulu membuat daftar pertanyaan (*interview guide*) yang berhubungan dengan substansi penelitian untuk ditanyakan langsung pada informan. Metode wawancara dalam penelitian ini menggunakan metode bebas terpimpin. Metode ini dipakai untuk mengurangi sifat kaku dari masing-masing pihak dalam melakukan wawancara sehingga didapat data yang lebih akurat. Dalam wawancara bebas terpimpin unsur kebebasan masih dipertahankan untuk mencapai hasil secara maksimal.⁵¹ Metode pengambilan data untuk mendapatkan data sekunder dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Wawancara dilakukan terhadap sample yang telah ditentukan yaitu berdasar kasus yang diteliti yang sesuai dengan substansi penelitian, sehingga bersifat *purposive sampling*. Sample yang ditentukan adalah kasus sengketa tanah di Kota Medan. Alasan mengapa dipilih Kota Medan sebagai sampling adalah:

1. Data Teknis Manual Sedangkan kebutuhan Data Digital, transformasi data ini menimbulkan permasalahan tersendiri.
2. Kasus yang berlarut-larut (tahunan) dan belum selesai sepenuhnya.

⁵¹ Djauhari, *Op. Cit.*, h. 32-33.

3. Mediasi teknis dapat menyelesaikan sengketa dengan semua pihak dapat menerima, mediasi yuridis tidak dapat menyelesaikan sengketa para pihak sehingga berlanjut ke litigasi.
4. Medan adalah kota terbesar ke-3 di Indonesia, sehingga termasuk kota metropolitan yang memiliki angka sengketa tanah cukup tinggi.

6. Analisa Data

Analisis data dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu,⁵² baik melalui pendekatan kepustakaan atau wawancara dalam penelitian ini akan dilakukan dengan cara kualitatif.

Penelitian ini merupakan penelitian non doktrinal. Sebagaimana diuraikan di atas bahwa sebagai penelitian non doktrinal, penelitian ini bersifat deskriptif. Sebagai penelitian yang bersifat deskriptif, maka analisa data digunakan adalah dengan cara analitis, sehingga cara analisis datanya disebut dengan cara deskriptif analitis. Deskriptif analitis adalah penelitian yang disamping memberikan gambaran secara rinci, menuliskan dan melaporkan suatu obyek atau suatu peristiwa juga akan mengambil kesimpulan umum dari masalah yang dibahas.⁵³

Metode yang digunakan dalam menarik kesimpulan dalam penelitian ini adalah metode deduktif, yaitu mengambil simpulan dari hal

⁵² Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali. Jakarta, 1982, h. 37.

⁵³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005, h. 32.

yang umum untuk kemudian dikerucutkan menjadi hal yang lebih khusus dan spesifik.

Metode penelitian kualitatif digunakan dalam penelitian ini untuk menarik kesimpulan tersebut, metode kualitatif yaitu metode untuk menyelidiki obyek yang tidak dapat diukur dengan angka-angka ataupun ukuran lain yang bersifat eksak. Penelitian kualitatif juga bisa diartikan sebagai riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif. Penelitian kualitatif jauh lebih subyektif daripada penelitian atau survei kuantitatif dan menggunakan metode sangat berbeda dari mengumpulkan informasi, terutama individu, dalam menggunakan wawancara secara mendalam dan grup fokus.⁵⁴

Teorisasi dengan model deduktif tak asing lagi dalam penelitian sosial, di mana teorisasi dilakukan secara deduktif. Model umum teorisasi deduktif seperti yang umumnya dilakukan di berbagai penelitian kuantitatif dan masih mempengaruhi format kualitatif deskriptif, karena merupakan teorisasi yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif.⁵⁵

Pandangan deduktif menuntut peneliti terlebih dahulu menggunakan teori sebagai alat, ukuran dan bahkan instrumen untuk membangun hipotesis sehingga peneliti secara tidak langsung

⁵⁴<http://aldoranuary26.blog.fisip.uns.ac.id/2012/02/29/deskriptif-kualitatif/>, diakses pada tanggal 28 Januari 2016

⁵⁵<http://sarmantaginting02.blogspot.co.id/2013/04/teorisasi-dalam-penelitian-kualitatif.html> , Diakses Pada Tanggal 28 Janari 2016

menggunakan teori dalam melihat masalah penelitian. Di dalam penelitian kualitatif hipotesis tidak pernah diuji dengan teknik analisis data, akan tetapi dapat digunakan saat pengumpulan data di lapangan. Teorisasi deduktif pada umumnya diakhiri dengan pembahasan tentang teori tersebut diterima, meragukan, dan membantah / menolak.

I. ORISINALITAS/KEASLIAN PENELITIAN

Substansi penelitian dalam disertasi ini belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya oleh siapapun. Sehingga orisinalitas / keasliannya dapat dikatakan masih orisinal / asli dan murni. Beberapa penelusurannya disertasi lain yang sudah ada, dalam arti secara substansi ada kaitannya, yaitu terkait dengan politik hukum agraria, keagrariaan, tanah / pertanahan, hukum / masyarakat adat, dan peraturan perundang-undangan, antara lain:

Tabel 1: Orisinalitas/Keaslian Penelitian

No.	Judul Disertasi	Penyusun Disertasi	Fokus Penelitian	Perbedaan Dengan Disertasi Promovendus
1.	Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan	Muchsan, Disertasi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 1996	1. Pelaksanaan asas demokrasi berpengaruh terhadap sifat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Kesimpulan ini atas fakta-	1. Eksistensi data teknis pertanahan dalam penyelesaian sengketa tanah secara non litigasi yang berkepastian hukum dan

	n Umum		<p>fakta sebagai berikut.</p> <p>a. Pada masa berlakunya UUD 1945 yang pertama, dalam pelaksanaan demokrasi memberikan kedudukan yang dominan kepada lembaga legislatif (pada waktu itu KNIP) dari pada lembaga eksekutif. Pelaksanaan asas demokrasi dengan gejala <i>legislative superiority</i> ini berlangsung terus sampai berlakunya Konstitusi RIS dan UUD 1950. Pada masa ini, peraturan perundang-undangan yang mengatur perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum ialah peraturan yang termuat dalam Bijblad No. 11375 dan Bijblad No. 12746 serta <i>onteiningsordonantie</i> yang termuat dlam Stb. 1920 No. 574. Peraturan perundang-undangan yang termuat dalam kedua Bijlad tersebut menekankan kepada musyawarah untuk mufakat, suatu esensi dari asas demokrasi. <i>Onteigeningsordonantie</i> ternyata suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat demokrasi. Hal ini mengingat kedudukannya sebagai</p>	<p>berkeadilan</p> <p>2. Kendala dalam penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan</p> <p>3. Rekonstruksi hukum penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan</p>
--	--------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>hukum pengecualian, sifat transparansinya tinggi, serta memberikan perlindungan hukum yang cukup tinggi dengan menyediakan upaya hukum yang cukup longgar kepada masyarakat dalam memperjuangkan hak atas tanahnya. Peraturan perundang-undangan inipun tidak memberikan kebebasan yang luas kepada Pemerintah dalam berbuat. Hal ini ternyata tidak adanya pengaturan tentang dikresi dan <i>delegating proviso</i> dalam peraturang perundangn-undangan tersebut.</p> <p>b. Pada masa Orde Lama, pelaksanaan demokrasi memberikan kekuasaan yang dominan kepada lembaga eksekutif, khususnya Presiden. Pada masa ini, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah UU No. 20 Tahun 1961. Ternyata UU No. 20 Tahun 1961 kurang memiliki sifat demokratis. Meskipun UU ini memiliki sifat sebagai hukum pengecualian, dan sifat transparansi, aka tetapi</p>	
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<p>kurang dalam memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Hal ini sehubungan dengan minimnya upaya hukum yang dapat digunakan oleh pemegang hak dalam memperjuangkan hak atas tanahnya. Pemegang hak hanya dapat mengajukan gugatan tentang besarnya ganti kerugian, itupun hanya dapat diajukan kepada Pengadilan Tinggi yang memberikan keputusan untuk pertama dan terakhir. UU inipun memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk memaksakan kehendaknya, baik dalam penetapan kepentingan umum maupun dalam penetapan ganti kerugian.</p> <p>c. Pada masa Orde Baru, pelaksanaan demokrasi tetap memberikan kedudukan yang dominan kepada lembaga eksekutif, khususnya Presiden. Hal ini dimungkinkan, karena UUD 1945 memang memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden. Dengan demikian dalam</p>	
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<p>pelaksanaan fungsi pemerintahan terjadi <i>executive superiority</i>. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum, yang berlaku atau pernah berlaku pada saat itu ialah UU No. 20 Tahun 1961, Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993. Ternyata kedua peraturan perundang-undangan yang disebutkan terakhir ini tidak memiliki sifat demokratis. Hal ini mengingat kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak berstatus sebagai hukum pengecualian dan sifat transparansinya rendah. Demikian pula dengan kewenangan Pemerintah untuk memaksakan kehendaknya sangat besar, sehingga dapat menggeser asas musyawarah mufakat. Upaya hukum yang dapat digunakan oleh pihak pemegang hak dapat dikatakan tidak ada, sehingga kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak mampu memberikan perlindungan hukum</p>	
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<p>yang tinggi kepada pihak pemegang hak atas tanah. Dengan perkataan lain pengaturan perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum dalam bentuk Peraturan Menteri ataupun Keputusan Presiden tidak tepat. Mestinya yang dapat memuat materi muatan seperti ini adalah Undang-undang.</p> <p>2. Sifat Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum mempengaruhi sifat perbuatan Pemerintah dalam perolehan hak atas tanah tersebut. Kesimpulan ini atas dasar fakta sebagai berikut.</p> <p>a. <i>Onteigeningsordonnantie</i>, merupakan perundang-undangan yang rumusannya bersifat limitatif. Tanpa peraturan pelaksana sudah langsung dapat diterapkan.</p> <p>b. Dibandingkan dengan Permendagri No. 15 Tahun 1975 dengan Keppres No. 55 Tahun 1993, UU No. 20 Tahun 1961 masih lebih baik kualitasnya, karena memiliki sifat sebagai hukum pengecualian dan memiliki sifat</p>	
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<p>transparansi. Ternyata perbuatan pemerintah dalam pencabutan hak atas tanah untuk Proyek Senen di Jakarta yang berdasarkan pada UU No. 20 Tahun 1961 merupakan perbuatan pemerintah yang terikat (<i>gebondend bestuur</i>). Dikatakan demikian karena:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Dalam proyek Senen tersebut tidak menimbulkan sengketa antara Pemerintah dengan pihak pemegang hak atas tanah, sehingga peneripan UU No. 20 Tahun 1961 tidak dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. 2) Demikian pula Gubernur sebagai pembuat keputusan Proyek Senen ternyata konsekuen dan sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1961. Ini berarti dalam pencabutan hak atas tanah seluruhnya dapat diselesaikan oleh UU No. 20 Tahun 1961. <p>c. Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Keppres No. 55 Tahun 1993 merupakan peraturan perundang-undangan yang</p>	
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<p>rumusannya bersifat fakultatif. Sehubungan dengan ini, perbuatan pemerintah yang didasarkan pada kedua peraturan perundang-undangan ini merupakan perbuatan pemerintah yang bebas (<i>vrijbestuur</i>). Dikatakan demikian karena:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Permasalah-an yang timbul sehubungan dengan pembebas-an hak atas tanah maupun pelepasan hak atas tanah, diselesai-kan di luar ketentuan kedua peraturan perundang-undangan tersebut.2) Dalam proses pembebas-an hak atas tanah maupun pelepasan hak diikuti sertakan pihak ketiga, seperti Polri, Koramil, dan sebagainya, yang tidak ada ketentuannya dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut.3) Para pemegang hak atas tanah sulit dalam memper-juangkan hak atas tanahnya, karena tanpa disediakan upaya hukum apapun. Dengan demikian perbuatan pembebas-an dan pelepasan hak atas tanah sulit diuji	
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

			<p>oleh Hakim.</p> <p>3. Pengertian kepentingan umum sebagai penyebab utama perolehan hak atas tanah, belum di rumuskan secara tuntas dan pasti. Ini berarti kepastian hukum dalam hal ini belum terwujud. Di samping itu yang berhak untuk menentukan suatu kepentingan adalah kepentingan umum merupakan monopoli pemerintah.</p>	
2.	<p>Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi Universitas</p>	<p>Sholih Mu'adi (Universitas Diponegoro Semarang 2008)</p>	<p>Alternatif penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan melalui cara non litigasi sebagai upaya mempercepat penyelesaian kasus sengketa tanah.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eksistensi data teknis pertanahan dalam penyelesaian sengketa tanah secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan 2. Kendala dalam penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan 3. Rekonstruksi hukum penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan

3.	Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional	I Made Suwitra (Universitas Brawijaya Malang 2009)	Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menggunakan hukum adat sebagai sumber utama dan pelengkap yang dalam implementasinya, hukum adat justru dimarginalkan dalam proses pemberian hak atas tanah yang ada di dalam wilayah kekuasaannya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eksistensi data teknis pertanahan dalam penyelesaian sengketa tanah secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan 2. Kendala dalam penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan 3. Rekonstruksi hukum penyelesaian sengketa tanah berbasis data teknis pertanahan secara non litigasi yang berkepastian hukum dan berkeadilan