

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada hakekatnya kepentingan individu atas tanah memang tidak boleh diabaikan begitu saja karena masing-masing individu mempunyai hak untuk dihormati dan dilindungi kepentingannya. Begitu pentingnya makna tanah bagi kehidupan manusia, Urip Santoso mengemukakan bahwa: Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria Nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang letak dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Sebagai tindak lanjut dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).¹

Pada prinsipnya setiap sengketa pertanahan dapat diatasi dengan norma dan aturan yang ada, atau dengan kata lain diselesaikan berdasarkan hukum yang berlaku. Bahkan terhadap sengketa pertanahan yang menyangkut aspek politik, ekonomi, sosial-kultural, dan pertahanan keamanan, tetap disiasati penyelesaiannya dengan ketentuan hukum yang ada, sebab semua peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah pada dasarnya merupakan *resultante* dari faktor-faktor ekonomi, politik, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, yang kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sengketa dibidang pertanahan yang terjadi bisa muncul antara masyarakat dengan masyarakat, dan antara masyarakat dengan pemerintah. Adapun bentuk sengketa tanah

¹Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm.50.

antara sesama masyarakat seperti masalah penguasaan dan kepemilikan tanah, masalah penentuan batas dan letak bidang tanah, masalah tanah ulayat. Sedangkan sengketa antara masyarakat dengan pemerintah di antaranya, kesalahan dalam pemetaan dan pengukuran yang dilakukan pihak Kantor Pertanahan, ganti rugi tanah untuk kepentingan umum dan kesalahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah baik yang dilakukan masyarakat yang tidak jujur dalam permohonan.

Maka dengan adanya berbagai permasalahan sengketa dibidang pertanahan, Badan pertanahan nasional tidak lepas tangan dalam permasalahan yang terjadi.² Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, dan digantikan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Kasus pertanahan yang terjadi ialah sengketa, konflik dan perkara pertanahan di Kantor Pertanahan. Dalam rangka memberikan perlindungan dan mengantisipasi terjadinya berbagai kasus yang tidak diinginkan serta memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak warga negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, menyebutkan:

Sengketa atau Konflik yang menjadi kewenangan Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi:

- a kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/atau perhitungan luas;
- b kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
- c kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
- d kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
- e tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan;

²Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak atas Tanah*. Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.269.

- f kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- g kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
- h kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
- i kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
- j penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau
- k kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Adapun bentuk penyelesaian dari sengketa atau konflik yang menjadi kewenangan Kementerian dipaparkan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, menyebutkan:

Setelah menerima Laporan Penyelesaian Sengketa dan Konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5), Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri menyelesaikan Sengketa dan Konflik dengan menerbitkan:

- a Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah;
- b Keputusan Pembatalan Sertifikat;
- c Keputusan Perubahan Data pada Sertifikat, Surat Ukur, Buku Tanah dan/atau Daftar Umum lainnya; atau
- d Surat Pemberitahuan bahwa tidak terdapat kesalahan administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3).

Sedangkan untuk penyelesaian sengketa atau konflik yang bukan kewenangan Kementerian diatur lebih lanjut dalam Pasal 37 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Maka terbuka ruang untuk penyelesaian sengketa atau konflik terkait pertanahan untuk diselesaikan melalui cara mediasi yang difasilitasi oleh pihak Badan Pertanahan Nasional.

Seperti halnya beberapa contoh kasus sengketa atau konflik pertanahan, khususnya di Kota Padang tercatat sejak tahun 2007 sudah terjadi 938 sengketa tanah, dengan rician yaitu masalah penguasaan dan kepemilikan tanah sejumlah 457 kasus, masalah prosedur penetapan hak dan pendaftaran tanah sejumlah 318 kasus, penentuan batas dan letak bidang tanah sejumlah 50 kasus, ganti rugi tanah ex partikelir sejumlah 3 kasus, masalah tanah ulayat

sejumlah 67 kasus, dan tanah objek landreform sejumlah 18 kasus. Dari sekian banyak kasus sengketa tanah yang ada di Kota Padang tersebut hanya 10 kasus yang dilakukan mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang.

Dengan adanya ketentuan dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, khususnya mengenai proses penyelesaian sengketa atau konflik terkait pertanahan maka kedepannya dapat diselesaikan salah satunya melalui proses mediasi.

Menilik dari beberapa kasus sengketa atau konflik terkait pertanahan khususnya di Kota Padang, menjadikan penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut ke dalam sebuah karya ilmiah berbentuk tesis dengan judul: **PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL KOTA PADANG.**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memudahkan penulis dalam membatasi masalah yang diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, serah dan sesuai yang diharapkan. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat ditarik permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang ?
2. Apa saja kendala yang ditemui dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam pelaksanaan suatu kegiatan penelitian pasti terdapat suatu tujuan jelas yang hendak dicapai. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberi arah dalam penyusunan karya ilmiah. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan ilmu hukum terkait dan memperluas wawasan pengetahuan sehingga dapat memahami, khususnya di bidang hukum agraria. Selain hal tersebut diatas supaya penulis mengetahui kesesuaian antara teori yang diperoleh dengan kenyataan yang ada dalam praktek kehidupan bermasyarakat.

2. Tujuan Khusus

Di samping tujuan umum tersebut diatas, penelitian ini secara spesifik diharapkan mampu:

- a) Untuk mengetahui dan menganalisis proses pengurusan Penyelesaian Sengketa Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Di Kantor Badan Pertanahan Kota Padang.
- b) Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang ditemui dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Di Kantor Badan Pertanahan Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

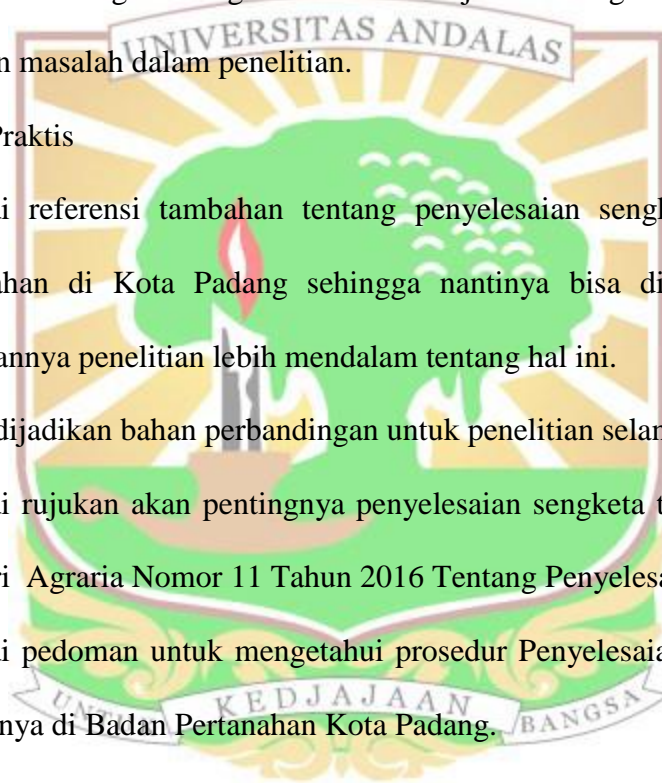
Penulis berharap penelitian ini dapat member manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya serta memiliki kegunaan praktis pada khususnya sehingga penelitian ini bermanfaat secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta terkhusus bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

- a) Sebagai referensi tambahan tentang penyelesaian sengketa tanah oleh badan pertanahan di Kota Padang sehingga nantinya bisa dijadikan rujukan untuk diadakannya penelitian lebih mendalam tentang hal ini.
- b) Dapat dijadikan bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.
- c) Sebagai rujukan akan pentingnya penyelesaian sengketa tanah melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- d) Sebagai pedoman untuk mengetahui prosedur Penyelesaian Sengketa Pertanahan khususnya di Badan Pertanahan Kota Padang.



E. Kerangka Teoritis Dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas, maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan yang relevan adalah apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum. Konsep-konsep hukum, asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.³

Teori berasal dari kata *theoria* dimana dalam bahasa Latin artinya perenungan, sedangkan dalam bahasa Yunani berasal dari kata *thea* yang artinya cara atau hasil pandang. Cara atau hasil pandang ini merupakan suatu bentuk konstruksi di alam ide imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang ia jumpai dalam pengalaman hidupnya. Maka dapatlah dikatakan kalau teori adalah serangkaian bagian atau variabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

Teori memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik, serta memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang di bahas. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikan dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Sehingga sebuah teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan sebagai suatu pendoman

³ Salim, HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 54.

untuk menganalisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah.

a. Teori Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian suatu konflik maupun sengketa yang timbul di masyarakat dapat menggunakan dua cara untuk penyelesaiannya yaitu, Pertama adalah cara litigasi (Pengadilan) atau penyelesaian di dalam persidangan. Kedua adalah proses penyelesaian sengketa dengan jalur non litigasi (di luar pengadilan) atau bersifat *win-win solution*. Untuk menentukan proses mediasi yang diinginkan. Mekanisme penyelesaian yang bersifat *win-win solution* disebut dengan penyelesaian sengketa alternatif (*Alternative Dispute Resolution* (ADR)). Hal ini sesuai yang telah ditetapkan dalam Pasal 1 butir (10) Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang alternatif penyelesaian sengketa menyatakan:

”Alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli”.

Berkaitan dengan alternatif penyelesaian sengketa (ADR), pilihan penggunaan konsep ADR sekarang ini tidak saja diterapkan pada ranah hukum perdata tetapi juga sudah banyak digunakan pada ranah hukum pidana (mediasi penal). Adapun bentuk-bentuk mediasi menurut Lourence Boule yaitu:

1. *Sttlement Mediation (Compromis Mediation)*, model ini bertujuan mempertemukan posisi tawar para pihak sampai ke suatu titik yang dapat mereka sepakati
2. *Facilitative Mediation (Interest-Based, Problem-Solving, dan Rational-Analytic Mediation)*, model ini paling sering dipergunakan dalam praktik

mediasi, fokus terletak pada pencapaian kesepakatan yang memuaskan sesuai kebutuhan semua pihak.

3. *Transformative Mediation (Therapeutic dan Reconciliation Mediation)*, model ini meyakini bahwa para pihak yang terlibat mempunyai kemampuan untuk merubah melalui proses mediasi, disini para pihak terlibat langsung untuk menentukan proses mediasi yang diinginkan.

4. *Evaluation Mediation (Advisory, Managerial, dan Normative Mediation)*, model ini terkait dengan pencapaian kesepakatan berdasarkan hak hukum (Legal Right) yang dimiliki oleh para pihak.

b. Teori Kepastian Hukum

Berbicara mengenai kepastian hukum, tidaklah dapat dilepaskan dari cita hukum (*idee des recht*). Kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar yang menopang cita hukum tersebut. Gustav Radbruch yang tesisnya sudah diterima luas oleh komunitas ilmu hukum mengatakan bahwa cita hukum tersebut ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*grundwerten*) yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).⁴ Ketiga hal ini sekaligus merupakan tujuan dari hukum.⁵

Terkait dengan kepastian hukum, Gustav Radbruch sebagaimana yang dikutip oleh Theo Huijbers mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu di antara tiga aspek yang diperlukan disamping keadilan dalam arti sempit dan tujuan keadilan atau finalitas untuk sampai pada pengertian hukum yang

⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum, (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm 292.

⁵ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm 40.

memadai. Aspek kepastian hukum atau legalitas menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.⁶

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. Ubi Ius Incertum, Ibi Ius Nullum, yang berarti dimana tidak kepastian hukum, disitu tidak ada hukum.⁷

Menurut Tata Wijayanta, kepastian hukum dapat dimaknai bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir.⁸

Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal khusus, sebelum ia memulai dengan perkara. Kedua kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.⁹

⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm 163.

⁷ Shidarta, *Op.Cit.*, hlm 82.

⁸ Tata Wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/291/285>, (dikunjungi pada tanggal 15 Mei 2018 pukul 19.19 Wib).

⁹ L.J Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pranadya Paramita, Jakarta, 2004, hlm 117.

Peter Mahmud Marzuki mengatakan kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua berupa kemanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁰

Jan Michiel Oto sebagaimana dikutip oleh Shidarta mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :¹¹

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*) diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

Terkait dengan kepastian hukum ini, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan kepastian hukum tertuju pada ketertiban, artinya kehidupan bersama dapat tertib hanya jika ada kepastian dalam hubungan sesama manusia.¹²

Menurut Soerjono Soekanto, wujud dari kepastian hukum adalah perturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi bagi golongan tertentu dapat pula peraturan setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 137.

¹¹ Shidarta, *Op. Cit.*, hlm 85.

¹² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm 68.

setempat yang hanya berlaku didaerahnya saja.¹³ Teori kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang kongkret. Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk masalah-masalah yang kongkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam penyelesaian sengketa tersebut. Kemudian kepastian hukum berarti perlindungan hukum.¹⁴

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu:¹⁵

1. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
2. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Arti penting kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Tanpa kepastian

¹³ Soerjono Soekanto, *Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta, UI Press, 2006), hlm. 155.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Pranada Media Group, 2010, hlm. 60.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 158.

hukum, orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan. Akan tetapi jika terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum dan ketat menaati peraturan hukum, maka akibatnya akan kaku serta menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya tetap demikian, sehingga harus ditaati dan dilaksanakan. Undang-Undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat.¹⁶

Ajaran hukum umum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau dan yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum. Hukum memang pada hakikatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak, meskipun dalam manifestasinya bisa berwujud kongkrit. Oleh karenanya pertanyaan tentang apakah hukum itu senantiasa merupakan pertanyaan yang jawabannya tidak mungkin satu. Dengan kata lain, persepsi orang mengenai hukum itu beraneka ragam, tergantung dari sudut mana mereka memandangnya. Kalangan hakim akan memandang hukum itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan hukum akan memandang hukum dari sudut profesi keilmuan mereka, rakyat kecil akan memandang hukum dari sudut pandang mereka dan sebagainya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik.

c. Teori Kewenangan

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hlm.136.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *authority* kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Undang-undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, membedakan antara wewenang dan kewenangan, menurut Pasal 1 angka (5) dan (6), yaitu:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

“Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen ini dimaksudkan untuk, agar pejabat negara tidak menggunakan wewenangnya diluar tujuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ini bertujuan bahwa setiap tindak pemerintah pemerintahan atau pejabat negara harus selalu mempunyai dasar hukum dalam bertindak. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁷

Sejalan dengan pilar utama penegakan hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa

¹⁷ Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm 1.

wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi serta mandat.¹⁸ Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat, sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Pada atribusi wewenang pertanggungjawaban secara yuridis oleh si penerima wewenang, tergantung pada si penerima wewenang melakukan mandat atau delegasi. Jika yang dilakukan adalah pemberian mandat maka mandans (pemberi wewenang/penerima wewenang dalam atribusi) tetap bertanggung jawab.

Hal tersebut berbeda kalau dengan cara delegasi, maka pemberi wewenang tidak bertanggung jawab, pertanggungjawaban sudah beralih pada delegatoris.¹⁹

2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Pada delegasi,

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2001, hlm 94.

¹⁹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Graha Indonesia, 1966, hlm 78.

pekerjaan yang didelegasikan diserahkan sebagian atau seluruh wewenang kepada penerima delegasi (delegatoris) untuk bertindak melaksanakan pekerjaan tersebut atas namanya sendiri. Pada delegasi disertai dengan penyerahan wewenang, oleh karenanya jika terjadi penyalahgunaan wewenang oleh delegatoris maka yang bertanggung jawab adalah delegatoris.

3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain. Pertanggungjawaban mandat bersumber dari persoalan wewenang karena wewenang tetap berada pada mandans (pemberi wewenang) sedangkan mandataris (penerima wewenang) hanya dilimpahi wewenang bertindak untuk dan atas nama mandans. Pada mandat tidak terjadi penyerahan wewenang, artinya mandans tetap dapat bertindak sendiri atas namanya. Tidak adanya penyerahan wewenang pada mandat maka yang bertanggung jawab secara yuridis tetap pada mandans (pemberi wewenang).²⁰

Lahirnya Undang-undang No. 30 tahun 2014 telah memberikan pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat secara eksplisit di dalam Pasal 1 angka 22, 23 dan 24, yaitu:

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang”.

“Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”

²⁰ Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXX No. 353 April 2015, hlm 22.

“Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau yang akan diteliti²¹, ini bertujuan agar adanya persamaan definisi dari konsep-konsep yang menjadi pembahasan.

- a. Penyelesaian Sengketa Tanah adalah Upaya untuk menyelesaikan sengketa, konflik atau perkara pertanahan melalui alternative penyelesaian sengketa atau litigasi.
- b. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.²²
- c. Kasus Pertanahan adalah sengketa, konflik atau perkara pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan.²³

F. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan metode ilmiah merupakan prosedur dalam mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu.²⁴ Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa inggris yaitu “*research*” yang berasal dari kata “*re*” (kembali) dan to “*search*”(mencari). Apabila digabung berarti mencari

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Press, Jakarta, 1990, hlm 132.

²² Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

²³ Berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

²⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 44.

kembali.²⁵ Jadi metode penelitian adalah sebagai suatu aktifitas yang mengandung prosedur tertentu berupa serangkaian cara atau langkah yang disusun secara terarah, sistematis dan teratur.²⁶

Van Peursen menerjemahkan pengertian metode secara harfiah, “mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.”²⁷ Metode penelitian merupakan hal yang paling penting dalam kegiatan penelitian, untuk mendapatkan data kemudian menyusun, mengolah dan menganalisisnya. Dalam penelitian ini metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pada masalah yang diajukan, maka penulis di dalam penulisan hukum ini menggunakan jenis penelitian dalam bentuk penulisan hukum yang bersifat yuridis empiris, yaitu mendekati masalah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penerapannya dalam kenyataan yang terjadi dalam masyarakat, dalam hal ini adalah penyelesaian sengketa tanah oleh Badan Pertanahan Nasional di Kota Padang dijadikan sebagai objek penelitian.

Menurut Soerjono Soekanto, Pada penelitian hukum, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan, atau terhadap masyarakat.²⁸

2. Sifat penelitian

²⁵ *Ibid.*, hlm. 27.

²⁶ Bahder John Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 3.

²⁷ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, 2005, hlm.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Jakarta, 1986, hlm. 52.

Dilihat dari sudut sifatnya menurut Amirudin dan Zainal Asikin, penelitian ini dibedakan menjadi tiga jenis yaitu:²⁹

- a. Penelitian yang bersifat *eksploratif* (penjajakan atau penjelajahan), yang umumnya dilakukan terhadap pengetahuan yang masih baru, belum banyak ditemukan informasi mengenai masalah yang diteliti, atau bahkan belum ada sama sekali, seperti belum adanya teori atau norma-norma. Kalaupun ada namun hal itu masih relatif sedikit. Oleh karena itu dalam penelitian ini tidak menggunakan hipotesis.
- b. Penelitian yang bersifat *deskriptif*, yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat. Dalam penelitian ini teori-teori, ketentuan peraturan, norma-norma hukum, karya tulis yang dimuat, baik dalam literatur maupun jurnal, doktrin serta laporan penelitian terdahulu sudah mulai ada, bahkan jumlahnya cukup memadai. Sehingga dalam penelitian ini hipotesis tidak mutlak harus diperlukan, atau dengan kata lain hipotesis boleh ada boleh juga tidak.
- c. Penelitian yang bersifat *eksplanatif* (menerangkan) bertujuan menguji hipotesis-hipotesis tentang ada tidaknya hubungan sebab akibat antara berbagai variable yang diteliti. Penelitian ini baru dapat dilakukan apabila informasi-informasi tentang masalah yang diteliti sudah cukup banyak, yaitu adanya beberapa teori tertentu dan telah ada berbagai penelitian empiris yang

²⁹Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 25.

menguji berbagai hipotesis tertentu. Oleh karena itu disini hipotesis mutlak harus ada.

Berkenaan dengan jenis penelitian di atas, maka penelitian tesis ini bersifat *deskriptif*, karena ingin menggambarkan kenyataan yang terjadi. Penelitian *deskriptif* merupakan penelitian yang bertujuan melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu pada saat tertentu dan untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat.³⁰

3. Jenis dan Sumber Data

a Jenis Data

1) Data Primer

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian lapangan, melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait penyelesaian sengketa tanah di Badan Pertanahan Kota Padang.

2) Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan buku-buku milik pribadi, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur yang terdiri dari:

a) Bahan hukum primer, meliputi :

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;

2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA);

³⁰Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.8.

3) Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi buku-buku yang terkait dengan hukum agraria, perdata adat, metode penelitian hukum, makalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.³¹

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya.

b Sumber Data

1. Penelitian Lapangan

Data yang dikumpulkan dalam penelitian lapangan adalah data primer berupa hasil wawancara dengan, para responden yang menjadi subjek, yaitu mengenai penyelesaian sengketa tanah di Badan Pertanahan Kota Padang.

2. Penelitian kepustakaan

Buku-buku mengenai hak atas tanah, *tanah kaum*, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah. Selain itu, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia; Makalah dan Artikel, meliputi makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai pendaftaran tanah.

c Populasi dan Teknik Penentuan Sampel

³¹Peter Mahmud Marzuki, *op. cit*, hlm. 141.

Populasi yang diambil dalam penelitian hukum ini adalah masyarakat adat Minangkabau di Kota Padang yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tanah di Badan Pertanahan Kota Padang. Pengambilan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif dari suatu populasi. Penelitian sampel merupakan cara yang dilakukan hanya terhadap sampel-sampel dan populasi saja.

Dengan demikian penulis dalam mengambil sampel ditentukan untuk mewakili populasi tersebut sebagai obyek yang diteliti dengan menggunakan cara *non-random sampling*, guna mendapatkan sampel yang bertujuan (*purposive sampling*), yaitu dengan mengambil anggota sampel sedemikian rupa sehingga sampel mencerminkan ciri-ciri dan populasi yang sudah dikenal sebelumnya.

Sampel yang diambil dengan *non random* yaitu semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah di Badan Pertanahan Kota Padang.³²

d Teknik Pengumpulan Data

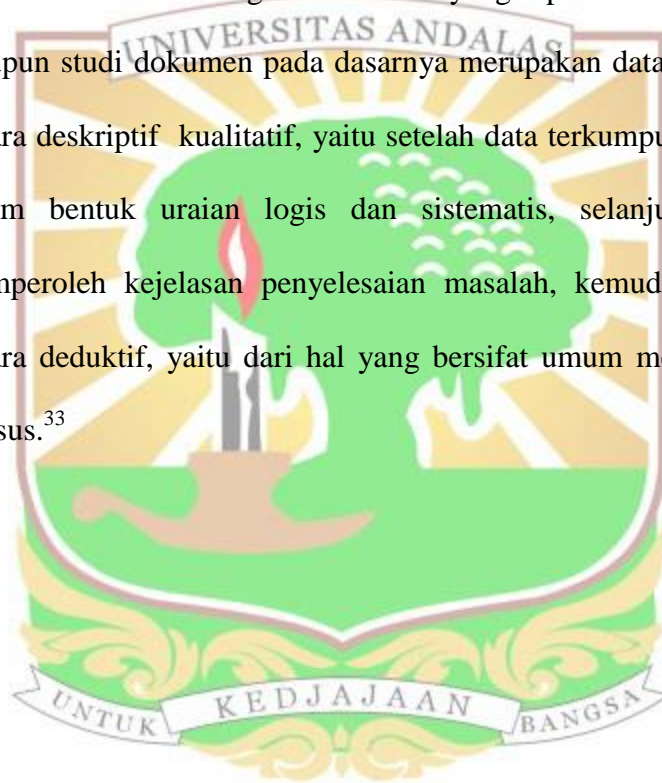
1) Wawancara

Wawancara ini dilakukan terhadap para responden yang dilakukan secara terstruktur, langsung, bebas, terpimpin, yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan yaitu antara lain pada Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kota Padang, beberapa orang pihak yang bersengketa atas tanah di Kota Padang, Lurah di salah satu Kelurahan di Kota Padang, Camat salah satu Kecamatan di Kota Padang, serta pihak lain yang dirasa penting nantinya.

³²Amirudi dan Zainal Asikin, *op.cit*, hlm. 98

2) Studi Dokumen

Studi dokumentasi atau biasa disebut kajian dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian. Dalam studi dokumentasi, peneliti biasanya melakukan penelusuran data historis objek penelitian serta melihat sejauh mana proses yang berjalan telah terdokumentasikan dengan baik. Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.³³



³³Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, cetakan ke-24, Remaja Rosda Karya, 2007, hlm. 10.