

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah sebagai sebagai salah satu sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui dan terbatas jumlahnya, hal inilah yang mengakibatkan kedudukan tanah begitu bernilai bagi manusia, terlebih lagi manusia sebagai makhluk *zoon politicon* yang senantiasa berinteraksi dengan manusia lainnya akan selalu berusaha untuk mempertahankan tanahnya dengan cara apapun. Hal itu sudah di lakukan jauh sebelum kebudayaan terbentuk. Artinya, sudah demikian adanya sejak peradaban zaman purbakala. sebagaimana pada binatang yang memiliki naluri untuk mempertahankan wilayah kekuasaan yang sekarang kita kenal sebagai 'teritori'. Mereka sadar bahwa keberadaan teritori merupakan penentu kelangsungan hidup diri. Perang pun dilakukan untuk mengamankannya.

Para pendiri Republik ini jauh-jauh hari telah menyadari dan memahami arti penting dari sejangkal tanah. Oleh Sebab itu tatkala merancang konstitusi (Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945) mereka memberi perhatian khusus pada tanah sebagai obyek vital bagi kedaulatan suatu bangsa dengan menggunakan istilah 'agraria' yang mengandung makna filosofis dan cakupannya jauh lebih luas, yakni bumi, air, berikuit kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai modal utama kesejahteraan rakyat. Modal tersebut telah ditegaskan, sebagai milik setiap warga negara Indonesia, bukan milik segelintir orang. Karena itu, negaralah yang harus menguasainya. Apa yang mereka maksudkan dengan kata 'menguasai' bukanlah 'memiliki' melainkan 'mengelola'. Konsep penguasaan oleh negara demi kesejahteraan rakyat ini akhirnya menjadi ruh dalam konsep dasar pengembangan kebijakan Pertanahan Nasional sebagaimana tertuang dalam pasal 33 UUD 1945.

Ini artinya bahwa semua jenis aktifitas pengelolaan sumberdaya alam yang terkandung di bumi Indonesia termasuk tanah, dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ini menjadi landasan untuk semua kebijakan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam termasuk dibidang pertanahan. Oleh karena itu sudah menjadi suatu kepastian bahwa apapun kebijakan pertanahan yang akan dikembangkan harus memberi kontribusi dan berdaampak yang nyata terhadap sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (*yang selanjutnya disingkat UUD 1945*) disebutkan bahwa “ Bumi , air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut di atas adalah sebagai landasan filosofi yang merupakan tanggung jawab negara yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh pemerintah dalam mengatur dan mengelola bumi, air, serta kekayaan alam tersebut dalam wujud pembuatan undang-undang (membuat regulasi), baru bisa diwujudkan setelah lima belas tahun Indonesia merdeka dan disahkannya UUD 1945, yaitu dengan diterbitkannya Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria, yang selanjutnya disingkat UUPA.

Pengalaman pahit hidup di bawah penjajahan agraria bangsa asing maupun para penguasa feodal itulah yang telah menumbuhkan kesadaran para *founding fathers* untuk mendobrak tatanan agraria lama yang menindas dan mewujudkan tatanan baru yang menjamin kemakmuran bangsa. Inilah salah satu tujuan pokok “revolusi kemerdekaan”. Hal itu berarti, perjuangan agraria langsung atau tak langsung menjadi agenda utama dalam proses pembentukan karakter bangsa yang terbebaskan, termasuk dalam hal ini bagi perjuangan membangun ekonomi bangsa yang bertumpu pada kekuatan nasional, maupun bagi konfigurasi baru hukum dan kelembagaan agraria yang hendak ditata di masa kemerdekaan. Di sinilah ihwal politik agraria nasional mengemuka, yakni bahwa pada awalnya ia merupakan bagian penting dari perjuangan kemerdekaan (nasionalisme), dan selanjutnya sebagai bagian dari upaya pembangunan untuk mengisi kemerdekaan (*nationhood*).

Tugas kewajiban mengelola bumi, air dan ruang angkasa tersebut, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Maka penyelenggaraannya, oleh Bangsa Indonesia, sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut *pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat* (pasal 2 ayat 1 UUPA). Pemberian kekuasaan tersebut dituangkan oleh Wakil-wakil Bangsa Indonesia, saat dibentuknya Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.¹

Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan telah digariskan melalui ketentuan-ketentuan pokok dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria UUPA pada dasarnya merupakan penjabaran terhadap ketentuan mengenai pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan hukum bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional. Selanjutnya menurut Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara

¹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 2008, h.231-232.

sebagai organisasi kekuasaan rakyat. Hak menguasai tersebut memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (pasal 2 ayat 2 dan 3 Undang-Undang Pokok Agraria). Dan Pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk berbagai keperluan (pasal 14 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria).

Adapun peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria untuk memimpin penggunaannya melalui rencana persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, diatur secara khusus dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992² tentang Undang-Undang Penataan Ruang selanjutnya disebut Undang-Undang Penataan Ruang 1992 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007³ tentang Undang-Undang Penataan Ruang yang selanjutnya disebut Undang-Undang Penataan Ruang 2007.

Ditinjau dari segi waktu penerbitan Undang-Undang Penataan Ruang sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria untuk memimpin penggunaan tanah melalui persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tentu akan menimbulkan ketimpangan dalam pelaksanaan tanggung jawab negara memimpin penggunaan dan mengatur pemilikannya. Yang mana dalam pelaksanaannya, tugas negara memimpin penggunaan tanah adalah Pemerintah Daerah, sedangkan yang mengatur pemilikannya adalah Badan Pertanahan Nasional yang saat ini telah berubah menjadi kementerian sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden nomor 17 tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Peraturan Presiden nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menjadi babak baru terbentuknya lembaga penataan ruang dalam satu wadah yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Penggabungan fungsi administrasi pertanahan dengan penataan ruang merupakan suatu hal yang penting, hal tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan teknis

² Di dalam konsideran mengingat dicantumkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) sebagai dasar konsideran juga empat undang-undang lainnya setelah UUD 1945 pada angka 1.

³ Di dalam konsideran mengingat tidak mencantumkan UUPA dan UU lainnya yang berkaitan tapi langsung ke Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 25 A dan Pasal 33 ayat (3)

kegiatan terutama dalam penyediaan data. Data kadaster dan data pertanahan yang dimiliki oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan merupakan data yang sangat dibutuhkan dalam perencanaan tata ruang. Bahwa data tersebut merupakan sarana untuk mengubah paradigma perencanaan dari perencanaan yang cenderung ideal menuju rencana tata ruang yang bisa diimplementasikan. Dimana, sebuah rencana tata ruang seringkali disusun oleh perencana yang kurang memahami kondisi wilayah yang direncanakannya dan proses perencanaan hanya didasarkan pada teori-teori ideal sehingga sulit untuk diimplementasikan.⁴

Dengan adanya kementerian baru ini, maka kegiatan penataan ruang bisa dikawal dalam satu kebijakan yang solid. Rencana tata ruang ditetapkan terlebih dahulu yang kemudian diikuti dengan kegiatan sertifikasi hak atas tanah untuk memastikan pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang. Adanya penggabungan lembaga ini menggambarkan juga bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN memiliki kewenangan dalam setiap proses penataan ruang dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan hingga pengendalian pemanfaatan ruang.

Undang-undang Dasar 1945, Undang-Undang Pokok Agraria maupun Undang-Undang Penataan Ruang sudah sangat gamblang menekankan kewenangan dalam mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan penggunaan dan pemanfaatan tanah air Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemahaman tersebut berlandaskan pada perspektif 'ruang' yang bukan hanya sekedar 'bidang'. Oleh karena itu, dengan adanya pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN membuka perubahan paradigma dalam melihat sumberdaya agraria, sehingga menjadi pemahaman yang lebih lengkap meliputi kondisi, status, dan fungsi hubungan antar bidang sebagai ruang hidup.

Hal ini tentunya menjadi pekerjaan berat bagi terbentuknya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN agar lebih cepat dalam merespon dinamika persoalan pertanahan dan tata ruang yang masih belum terselesaikan dengan tuntas dimana salah satunya juga terkait agenda nasional yaitu Reforma Agraria.

Reforma Agraria merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UUPA. Pascareformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR ini menjadi mandat bagi pemerintah untuk melaksanakan Reforma Agraria.

⁴ Sofi Puspasari & Sutaryono, Integrasi Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang, Yogyakarta, STPN Press, 2017, h.72.

Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam telah memberikan mandat yang jelas, baik yang ditujukan kepada DPR maupun presiden, yakni, menjalankan pembaruan agraria dan menegakan prinsip-prinsip pengelolaan sumberdaya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan. Sebagai arahan kebijakan, ketetapan tersebut mengamanatkan untuk: (1) dilakukan peninjauan kembali segala perundangan-undangan dan peraturan di bidang agraria yang selama ini sifatnya sektoral, tumpang tindih, dan tidak mengandung semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat banyak dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dan sumberdaya alam lainnya; (2) dilakukannya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan istilah *land reform*, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan *land reform* ini; (3) diselesaikannya konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi hak azasi manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa-konflik; dan (4) mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan sumberdaya alam⁵.

Secara faktual, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria salah satunya disebabkan oleh lahirnya kebijakan pengelolaan sumber daya agraria yang tidak mengindahkan prinsip keadilan dan kesejahteraan rakyat, sehingga memicu timbulnya sengketa dan konflik agraria. Menurut data dari Konsorsium Pembaharuan Agraria sedikitnya telah terjadi 1771 letusan konflik agraria di Indonesia. Sebanyak 642 letusan konflik terjadi di sektor perkebunan yang melibatkan HGU-HGU perusahaan negara dan swasta.⁶

Sebagai bentuk ikhtiar dalam mewujudkan Reforma Agraria maka Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No.86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Peraturan presiden Reforma Agraria). Peraturan presiden tersebut merupakan komitmen pemerintah untuk melakukan penataan aset dan akses agraria yang telah diamanatkan dalam TAP MPR NO. IX/MPR/2001 dan Undang-Undang Pokok Agraria. Diharapkan dengan terbitnya Perpres maka dapat mendukung program Reforma Agraria 9 juta hektar sebagaimana lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, dalam skemanya meliputi dua kelompok besar, yaitu : 1) legalisasi

⁵ Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Pokok-Pokok Usulan STPN; Transformasi Kelembagaan dan Revolusi Mental: Dari Badan Pertanahan Nasional Menuju Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional; Bagian A

⁶ Konsorsium Pembaharuan Agraria ;Empat Tahun Implementasi Reforma Agraria, 2019

aset 4,5 juta hektar yang terdiri dari legalisasi terhadap tanah-tanah transmigrasi yang belum bersertipikat yaitu seluas 600.000 hektar dan legalisasi terhadap tanah-tanah yang sudah berada dalam penguasaan masyarakat, yaitu seluas 3,9 juta hektar; dan 2) redistribusi tanah 4,5 juta hektar yang meliputi redistribusi tanah terhadap HGU habis, tanah terlantar, dan tanah negara lainnya seluas 400.000 hektar dan tanah-tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar.

Mengingat begitu besarnya ruang lingkup dari program Reforma Agraria kedepan maka perlu dilakukan sinergi yang kuat antara kegiatan penataan ruang dengan proses legalisasi aset untuk meminimalkan sengketa ruang dan pertanahan. Sengketa ruang dan pertanahan dinilai sebagai persoalan mendasar dalam kegiatan pembangunan. Dimana, sengketa ruang dan pertanahan banyak diakibatkan karena adanya tumpang tindih dan ketidaksesuaian izin penggunaan tanah/ ruang. Sinkronisasi antara pengaturan penggunaan tanah/lahan (*land use*) dengan proses administrasi pertanahan perlu dilakukan karena kondisi saat ini masing-masing pihak memiliki mekanisme dan acuan tersendiri terkait dengan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Hal tersebut dapat dilihat dengan banyak dan beragamnya peta yang menjadi acuan dalam pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Berbagai polemik dan permasalahan terkait pertanahan dan penataan ruang inilah yang melatar belakangi penulis untuk mengangkat topik **“Penatagunaan Tanah Dalam Mewujudkan Reforma Agraria yang Berkeadilan dan Berkelanjutan “**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasar uraian latar belakang di atas maka pokok permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa perlunya penatagunaan tanah dalam penataan ruang di Indonesia dan bagaimana ruang lingkup penatagunaan tanah berdasarkan struktur organisasi dan kewenangan yang diatur dalam Peraturan Presiden nomor 17 tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang .
2. Bagaimana Reforma Agraria di Indonesia dan wujud penatagunaan tanah dalam Reforma Agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan .

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

Secara umum tujuan dari penulisan tesis ini adalah untuk menjelaskan bagaimana Penatagunaan Tanah di Indonesia baik yang telah diterbitkan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayahnya di Kabupaten/Kota.

1.3.2. Tujuan Khusus

Secara khusus penulisan tesis ini akan membahas bagaimana kebijakan penatagunaan tanah dalam mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Dari segi teoritis penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam pengembangan hukum pertanahan yang bersinergi dengan konsep penatagunaan tanah di Indonesia untuk mendukung pelaksanaan Reforma Agraria dalam rangka mewujudkan keadilan dan berkelanjutan.

1.4.2. Manfaat Praktis

Dari segi praktis penulisan tesis ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran kepada para pihak yang berkepentingan, khususnya kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan Program Reforma Agraria.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun obyeknya berbeda. Untuk memetakan penelitian atau pemikiran yang sudah ada, literatur yang berkaitan dengan penyusunan tesis ini.

1.5.1. Penelitian Terdahulu

NO.	Tahun	Bentuk	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
1.	2018	Tesis	Andi Sitti Saidah Nurfaradiba	Peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui mediasi Berdasarkan peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional	1. Bagaimanakah Peran Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional	1. Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 11 tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan di Kota Makassar masih belum efektif karena masih banyaknya kasus-kasus pertanahan yang belum

				<p>Nomor 11 tahun 2016</p> <p>Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan?</p> <p>2. Bagaimanakah Analisis Proses Penyelesaian Sengketa yang dilakukan oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar terhadap Sengketa</p>	<p>diselesaikan secara mediasi dikantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional</p> <p>2. Analisis Proses Penyelesaian Sengketa yang dilakukan oleh kantor Badan Pertanahan Nasional terhadap Sengketa Pertanahan Prosedur penyelesaian Sengketa tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar semuanya sudah dijelaskan dalam Permen ATR/BPN No.11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dalam aturan ini dibedakan penanganan penyelesaian sengketa dan konflik berdasarkan datangnya</p>
--	--	--	--	---	---

					Pertanahan serta upaya untuk mengatasinya?	laporan. Jenis laporan berdasarkan dua jalan, yakni inisiatif dari kementerian dan pengaduan masyarakat. Dimana, terhadap dua mekanisme laporan itu dibedakan masing-masing proses administrasi dan pencatatan penanganan aduan yang masuk. Namun, mekanisme selanjutnya tidak terdapat perbedaan setelah temuan dan aduan diregister.
2.	2009	Tesis	Ira Sumaya	Analisis Hukum <i>Landreform</i> sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat	1. Bagaimana kebijakan hukum <i>Landreform</i> dalam upaya meningkatkan	1) Bahwa pasal 33 UUD 1945 sebagai paradigma yuridis, maupun filosofis dalam sistem perekonomian Indonesia sebagai dasar dari pembentukan UUPA,

					<p>ekonomi masyarakat</p> <p>2. Bagaimana pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah obyek <i>Landreform</i> di Kota Medan dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat?</p>	<p>maka hukum agraria sesungguhnya adalah hukum yang mengatur masalah ekonomi. Ketentuan <i>Landreform</i> merupakan contoh pengaturan dibidang ekonomi.</p> <p>2) Obyek redistribusi tanah di Kota Medan adalah Tanah Negara yang berdasarkan SK. 24/HGU/1965 tanggal 10-06-1965 adalah seluas 10.582.3842 yang berhasil didistribusi. Sumbangan pendapatan yang berasal dari usahatani masih sangat melekat bagi petani penerima lahan redistribusi.).</p>
--	--	--	--	--	---	--

1.5.2. Kajian Penelitian Terdahulu

1) Tesis Andi Sitti Saidah Nurfaradiba dengan judul Peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui mediasi Berdasarkan peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 tahun 2016, terdapat persamaan serta perbedaan dengan tesis ini :

- a. Persamaan : Pembahasan terkait Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
- b. Perbedaan : Dalam tesis Tri Wahyu Widiastuti menguraikan tentang peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional terkait sengketa pertanahan sedangkan di tesis ini menjelaskan tentang peran penatagunaan tanah dan reforma agraria.

2) Tesis Ira Sumaya dengan judul Analisis Hukum *Landreform* sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat, terdapat persamaan serta perbedaan dengan tesis ini :

- a. Persamaan : Pembahasan terkait *Landreform*
- b. Perbedaan : Dalam tesis Ira Sumaya pembahasan kajian hukum *Landreform*, sedangkan dalam tesis ini pembahasan terhadap peran penatagunaan tanah dalam mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif, sebagai ilmu normatif, ilmu hukum memiliki cara kerja yang khas *sui generis*, menurut Peter Mahmud Marzuki: “Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi”.⁷ Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang memiliki suatu metode yang berbeda dengan penelitian lainnya. Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.⁸ Dalam kaitannya H. Zainuddin Ali menyatakan: “Penelitian hukum normatif ini merupakan penelitian sistematika hukum yang dapat dilakukan terhadap asas – asas tertentu yang bertujuan untuk mengadakan identifikasi

⁷ Peter Mahmud, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2010, h.35

⁸ Abdulkadir Muhammad, Hukum Dan Penelitian Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h.57

terhadap pengertian pokok atau dasar hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan objek hukum.”⁹

Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum, berbeda dengan penelitian yang sifatnya deskriptif dimana masih pengujian terhadap kebenaran fakta yang disebabkan oleh suatu faktor tertentu. Sedangkan penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan sebuah argumentasi dalam menyelesaikan persoalan yang ada. Oleh karena itu di dalam penelitian hukum normatif tidak dikenal dengan hipotesis atau analisis data.

Dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai. Dalam hal ini akan menganalisis mengenai kasus tindak pidana perkosaan yang dilakukan oleh wanita terhadap korban laki-laki dengan memperhatikan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang belum diatur.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam karya ilmiah ini disesuaikan dengan tipe penelitian yang diambil. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

(1) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Metode pendekatan perundang-undangan digunakan untuk memahami hirarki perundang-undangan dan asas-asas yang ada di dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.¹⁰

(2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir, kerangka konseptual atau landasan teoritis *legal issue* yang akan diteliti. Menurut Peter Mahmud Marzuki: “ Pendekatan konseptual dilakukan manakala tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi”¹¹

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

(1) Bahan Hukum Primer

⁹ H. Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h.25.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2005, hal.137.

¹¹ *Ibid.*, hal.177

“Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim”.¹²

Bahan Hukum Primer yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang mengikat meliputi Peraturan Perundang-Undang yang berlaku, diantaranya :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA);
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang;

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat, tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana akan mengarah.

“Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan”.¹³

Sumber bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum yang berkaitan dengan hokum pidana khususnya tentang tindak pidana perkosaan, jurnal hukum, makalah hasil diskusi yang berkaitan dengan permasalahan tindak pidana perkosaan yang sedang di teliti dan akan dihadapi masa datang.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Apabila menggunakan pendekatan Perundang-Undang (*statue approach*), maka yang harus lakukan adalah mencari Peraturan Perundang-Undang mengenai atau yang berkaitan dengan hal tersebut. Perundang-Undang dalam hal ini meliputi

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hal.181.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*

baik yang berupa *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegeted legislation* dan *delegeted regulatio*.

Oleh karena itu memecahkan suatu isu hukum, mungkin harus menelusuri sekian banyak berbagai produk Peraturan Perundang-Undangan termasuk produk-produk zaman Belanda. Bahkan Undang-Undang yang tidak langsung berkaitan tentang isu hukum yang hendak dipecahkan ada kalanya harus juga menjadi bahan hukum bagi penelitian tersebut.

Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli), kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan), maupun serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus).¹⁴

Dalam penelitian ini digunakan pengolahan bahan hukum dengan cara melakukan seleksi bahan hukum baik itu primer maupun sekunder, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum secara sistematis. Dalam hal ini, diuraikan bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya sehingga antara bahan hukum tersebut akan saling berhubungan dan berkaitan untuk mendapatkan gambaran umum yang disusun secara logis agar dapat dipahami.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Setelah dikumpulkan, langkah selanjutnya adalah kegiatan pengelolaan dan analisis bahan hukum disajikan dari hasil bacaan, baik bersifat teoritis maupun bersifat kaidah hukum, asas-asas hukum, konsepsi dan pendapat para pakar hukum, yang kemudian dianalisis secara yuridis normatif, sehingga pemaparan dalam pengolahan data tidak hanya sekedar deskriptik tetapi lebih mengutamakan unsur-unsur filosofis, dengan demikian akan tercermin bahwa penelitian ini bercorak penelitian yang holistik dan digunakan pula teknis analisis kualitatif.

1.6.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan tesis ini diawali dengan bab pendahuluan sebagai bab I yang mengemukakan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab selanjutnya yaitu Bab II merupakan pembahasan terkait landasan teori dan penjelasan konsep tentang penatagunaan tanah dalam mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan berdasarkan teori keadilan, teori negara

¹⁴ Hukum, fakultas, Petunjuk Penulisan Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2014, hal.23.

kesejahteraan dan teori kewenangan dilanjutkan dengan penjelasan konsep terkait penatagunaan tanah, penataan ruang, reforma agraria dan wujud keadilan serta berkelanjutan.

Bab III merupakan pembahasan dari dua rumusan masalah yaitu bagaimana kedudukan penatagunaan tanah dalam penataan ruang di indonesia dan ruang lingkup penatagunaan tanah berdasarkan struktur organisasi dan kewenangan yang diatur dalam peraturan presiden nomor 17 tahun 2015 tentang kementerian agraria dan tata ruang. Rumusan masalah kedua adalah bagaimana dinamika reforma agraria di Indonesia dan peran penatagunaan tanah dalam mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi :

1. Kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan pada bab I, didukung dengan bab II dan bab III.
2. Saran merupakan sumbangan pemikiran yang kiranya dapat membantu berkaitan dengan penatagunaan tanah dan efisiensi pelaksanaan pelayanan pertanahan bersinergi dengan penataan ruang, agar dapat bekerja dengan landasan hukum yang benar, sederhana dan cepat