

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara hukum diartikan sebagai negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah (penguasa) dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.¹ Dalam suatu Negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak berkuasa secara mutlak, negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara terhadap warga dibatasi oleh hukum.² Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³

Menurut Prof. Sudargo Gautama mengemukakan,⁴ada tiga ciri atau unsur-unsur negara hukum, yakni:

a. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya adalah negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

b. Asas Legalitas

Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.

¹ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm.9.

² Sudargo Gautama, *Pengantar Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1973, hlm.8.

³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm.24.

⁴ *Ibid*, hlm.10.

c. Pemisahan Kekuasaan.

Indonesia sebagai negara hukum, segala tindakan penyelenggara Negara dan warga negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum dalam hal ini adalah hierarki tata norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan penjabaran dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan sumber hukum tertinggi yang mengatur semua persoalan agraria di Indonesia. Konsekuensinya, semua undang-undang yang mengatur atau peraturan lainnya yang berhubungan dengan keagrarian harus mengacu kepada Undang-Undang Pokok Agraria. Oleh karena secara *de jure* Undang-Undang Pokok Agraria masih diakui keberadaannya, maka sudah seharusnya Undang-Undang Pokok Agraria menempati urutan tertinggi dalam keagrarian.⁶

Secara umum Undang-Undang Pokok Agraria meletakkan dasar kebijakan di bidang-bidang ini dalam kalimat: “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang

⁵Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 8.

⁶Endang Suhendar dan Ihdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 1996, hlm. 89.

angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatannya tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat". Jadi setiap kebijakan yang hendak mengatur bidang-bidang ini, sesuai dengan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, harus "dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".⁷

Tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah diartikan sebagai berikut: 1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atasnya. 2. Keadaan bumi disuatu tempat. 3. Permukaan Bumi yang diberi batas. 4. Bahan-bahan dari bumi, sebagai bahan sesuatu (pasir dan lain sebagainya).⁸

Sesuai dengan azas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hanya warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan orang-orang asing dapat mempunyai hak pakai yang luasnya terbatas.

Kemudian dalam hubungannya pula dengan azas kebangsaan tersebut di atas ditentukan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa: "tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya."

⁷*Ibid.*, hlm. 26.

⁸ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, 2006, hlm. 893.

Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts-kadaster*”, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu maka akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah negara.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu, sedangkan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechtskadaster*” artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Pembangunan pertanahan bertujuan untuk memanfaatkan tanah secara terpadu antara berbagai sektor pembangunan serta mencapai peningkatan kualitas ruang. Oleh sebab itu, penataan kembali sebagai tuntutan akan perkembangan atas pemanfaatan sumber-sumber agraria sangatlah diperlukan dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan akan hak-hak atas tanah. Dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yang mengatur

tentang sumber-sumber agraria beserta ruang lingkupnya yang meliputi bumi, air, dan ruang angkasa, agar dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Untuk memenuhi itu semua, maka secercah harapan yang diberikan oleh negara masih tetap terus diharapkan oleh masyarakat terhadap pengaturan tentang pemanfaatan atas tanah sebagaimana diamanatkan di dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.⁹

Meningkatnya konflik pertanahan yang terjadi antara kepentingan-kepentingan kelas-kelas pertanian di daerah pedesaan dan industrial dari luar desa. Bekerja di belakang fenomena konflik pertanahan yang demikian adalah terjadinya pergeseran struktur ekonomi kita yang telah menempatkan sektor pertanian di daerah pedesaan semakin menjadi suatu usaha ekonomi yang semakin dikuasai oleh mereka yang berada di luar sektor pertanian, dan yang sebaliknya telah menjadikannya sebagai usaha ekonomi yang semakin jauh berada jauh di luar jangkauan kontrol masyarakat pertanian di daerah pedesaan dan di dalam skala yang semakin tidak mendukung nilai-nilai sosial yang luas. Sebagai akibatnya tanah telah semakin dilihat dan diperlakukan di dalam hubungannya dengan fungsi ekonomi (sebagai *Ricardian rent*), dan sebaliknya semakin kehilangan kaitannya dengan fungsi sosial (berupa *Sociological rent*) yang selama ini dimilikinya. Angka konversi tanah-tanah

⁹Muchsin, dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2014, hlm. 91.

pertanian bagi peruntukan-peruntukan non-pertanian yang terjadi selama beberapa tahun terakhir ini sangat jelas menunjukkan hal itu.¹⁰

Keberhasilan pembangunan ekonomi tersebut ternyata harus dibayar mahal dengan pengorbanan rakyat. Berkembangnya perusahaan-perusahaan kawasan industri, perusahaan agribisnis, perusahaan perikanan, pariwisata, real estates, kesemuanya telah menimbulkan berbagai kasus sengketa tanah antara rakyat dengan kekuatan modal yang mendapatkan dukungan dari negara. Isu sengketa tanah sebagian besar muncul sebagai akibat pembebasan tanah untuk kepentingan industri, pembangunan infrastruktur ekonomi, pengurusan lahan garapan petani untuk kepentingan pariwisata dan lain-lain. Sengketa tanah sebagian besar terjadi antara masyarakat adat yang mempertahankan hak adat atas tanah dengan pemilik modal yang didukung oleh negara yang dikemas dalam paket pemberian Hak Pengusahaan Hutan dan Hutan Tanaman Industri, dan pengembangan agribisnis dengan pola Perusahaan Inti Rakyat dan lain-lain.¹¹ Fenomena inkonsistensi kebijakan ini secara bersamaan menyebabkan terjadinya ambivalensi dalam kebijakan pertanahan. Pemerintah selalu dihadapkan kepada dua pilihan apakah melindungi kepentingan masyarakat atau “pembangunan”.¹²

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bermaksud untuk mengadakan Hukum Agraria Nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah. Dengan lahirnya undang-undang ini, tercapailah suatu keseragaman (uniformitas) mengenai hukum tanah,

¹⁰Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Op. Cit*, hlm. 16

¹¹*Ibid.*, hlm. 5.

¹²*Ibid.*, hlm. 63.

sehingga tidak lagi ada hak atas tanah menurut hukum barat di samping hak atas tanah menurut hukum adat.¹³

Mengacu pada undang-undang tersebut jelaslah bahwa alokasi penggunaan tanah ditujukan untuk kepentingan berbagai sektor-sektor yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ini telah mendorong terjadinya perebutan sumber daya tanah antara rakyat di satu pihak yang memerlukan sumber daya tanah untuk keperluan subsistemnya, dengan pihak pemilik modal di lain pihak yang secara jelas mendapat dukungan kuat dari pemerintah.¹⁴

Lahirnya Undang-Undang Agraria Tahun 1870 telah memunculkan masalah agraria yang bersifat dualistis dan bersifat ruwet di Indonesia. Hal ini ditandai dengan adanya beberapa hak.

1. Hak tanah yang menurut hukum barat untuk orang asing, yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) sebagai jaminan perkembangan modal partikelir asing di Indonesia dengan hak benda yang kuat.
2. Hak tanah bagi rakyat Indonesia, yang berlaku menurut hukum adat.¹⁵

Sejarah mencatat bahwa pada tahun 1870, rencana *Engelbertus de Waal* (Menteri Jajahan) tentang hukum agraria baru, sebagai kompromi lahirlah *Agrarische Wet* (biasa dikatakan *Wet de Wall*) 9 April 1870, dan kemudian lahir *Agraris Besluit*, yang memuat pernyataan hak negeri atas tanah yang

¹³Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermedia, Jakarta, 2011, hlm. 93.

¹⁴Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Op. Cit.*, hlm. 53.

¹⁵Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 31.

biasa disebut dengan *Domeinverklaring*. Seterusnya melahirkan undang-undang tanah di Indonesia untuk kepentingan menjamin modal partikelir terutama modal partikelir Belanda.¹⁶

Maksud yang terkandung dalam perundang-undangan di zaman Penjajahan Belanda adalah:

1. Menjamin kepentingan modal besar partikelir, yang akan menanamkan modalnya di lapangan pertanian dan perkebunan, dengan memberi kesempatan kepada modal besar partikelir untuk mendapatkan tanah, dengan jaminan dan perlindungan akan perkembangannya.
2. Melindungi hak milik rakyat atas tanah sebagai golongan yang lemah dari akibat pemodal partikelir Belanda, dengan memberi kesempatan kepada rakyat Indonesia untuk mendapatkan hak agraris eigendom atas tanahnya sebagai hak yang lebih kuat, serta perlindungan dengan undang-undang agar jangan sampai tanahnya itu gampang jatuh ke tangan orang asing.¹⁷

Pembelian tanah-tanah partikelir itu, maka tanah-tanah yang sudah menjadi perkebunan (*cultuur onderneming*) banyak yang sekarang menjadi tanah dengan hak *erfpacht*. Tanah hak usaha dalam lingkungan tanah partikelir, yang menjadi kepunyaan orang Tionghoa dijadikan tanah *eigendom* dan *altijddurende erfpacht*, yang kemudian dengan Stbl. 1926 no. 421 hak semacam itu dijadikan hak benda yang baru, dengan nama *landerijen bezitsrecht*, sebagai hak milik.¹⁸

¹⁶*Ibid.*, hlm. 23.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 25-26.

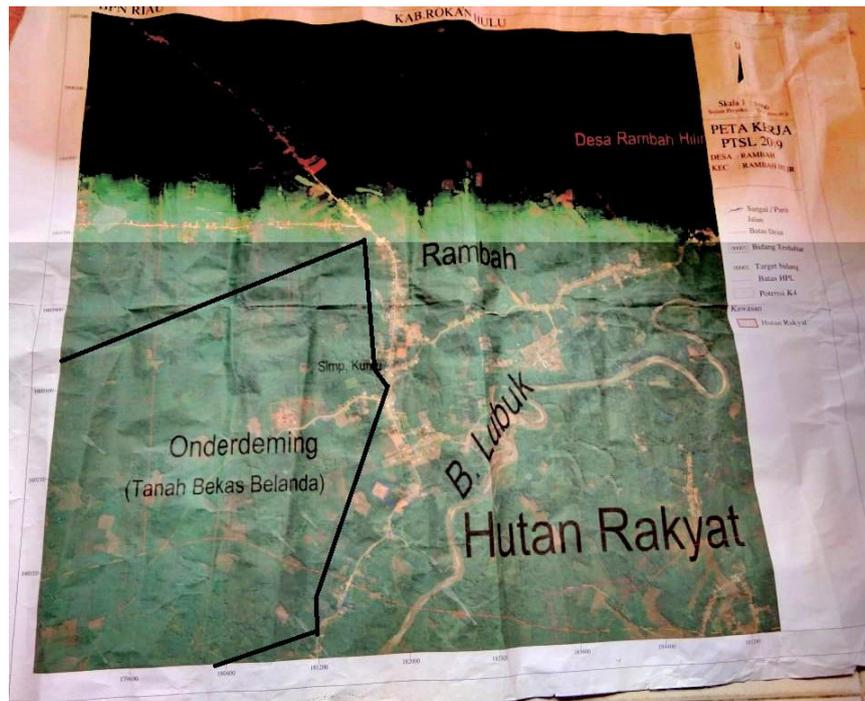
¹⁸*Ibid.*, 38.

Perkebunan adalah unit produksi pertanian secara besar-besaran, pengarahannya pasar dan berorientasi ekspor, cara produksi pertanian yang diadakan dan dikelola secara serius demi menghasilkan laba besar. Berkaitan dengan perkembangan perkebunan swasta, menurut Houben, perkebunan adalah bagian tanah yang dibatasi, yang di atasnya pemilik swasta menggunakan penduduk setempat (sebagai penghuni sementara atau tetap) untuk memproduksi tanaman perdagangan. Bedanya dengan pertanian yang telah dikembangkan oleh masyarakat tradisional, perkebunan menggunakan lahan yang lebih luas untuk tanaman tertentu (umumnya sejenis), serta dikelola dengan lebih modern dengan menerapkan sistem manajemen yang lebih teratur rapi.¹⁹

Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lazim juga disebut Undang-Undang Pokok Agraria, yang untuk selanjutnya disebut UUPA, dapat diketahui bahwa hak milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara, yaitu; (1) berdasarkan undang-undang, (2) berdasarkan penetapan pemerintah, dan (3) berdasarkan hukum adat. Terjadi hak milik berdasarkan undang-undang telah mendapat pengaturan dalam UUPA pada bagian kedua mengenai ketentuan-ketentuan konversi dan peraturan pelaksanaannya.²⁰

¹⁹Nurhadi Sasmita, "Menjadi Kota Definitif: Jember abad 19-20", Jurnal HUMANIORA, Vol 1, No. 2 Januari 2019, hlm. 127.

²⁰Ilyas Ismail, "Kajian Terhadap Hak Milik Atas Tanah Yang Terjadi Berdasarkan Hukum Adat", Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 56. Th. XIV April 2012, hlm. 1.



Gambar 1.1 Sumber data ini diperoleh dari Kantor Desa Rambah Kec. Rambah Hilir

Peta ini menjelaskan bahwa sebahagian wilayah Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu masuk dalam areal tanah Onderneming (tanah bekas perusahaan zaman penjajahan Belanda). Pada kawasan onderneming tersebut terdapat pengelolaan oleh Perusahaan Daerah (P.D) Kampar Aneka Karya sewaktu Rokan Hulu masih merupakan sebuah kecamatan dalam wilayah administrasi Kabupaten Kampar. Areal tersebut digunakan oleh P.D Kampar Aneka Karya sebagai areal untuk membuka lahan perkebunan dengan komoditi karet. Kabupaten Rokan Hulu merupakan sebuah kabupaten hasil pemekaran Kabupaten Kampar, yang berdiri pada tanggal 12 Oktober 1999 berdasarkan kepada UU Nomor 53 Tahun 1999 dan UU Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan UU RI No. 53 Tahun 1999,

yang diperkuat dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 010/PUU-1/2004, tanggal 26 Agustus 2004.²¹

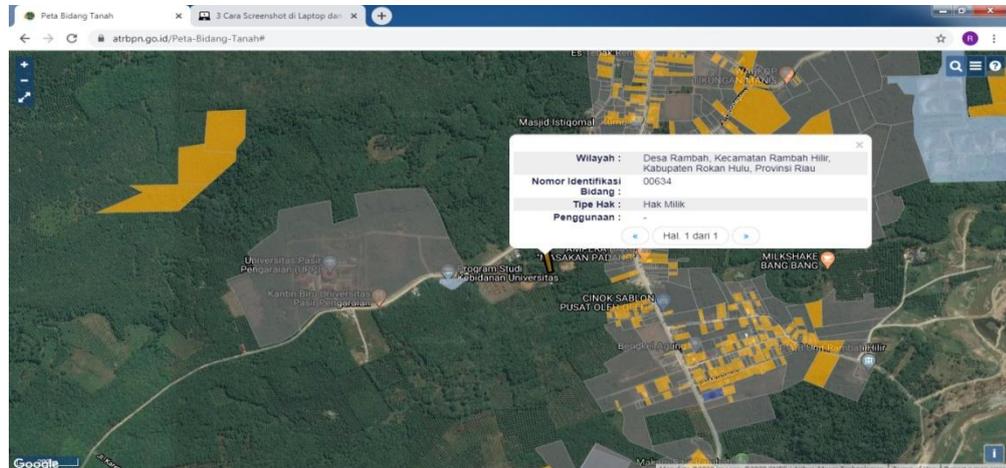
Pemekaran Kabupaten Rokan Hulu dari Kabupaten induknya yaitu Kabupaten Kampar menyebabkan peralihan pengelolaan atas sebahagian aset dari Kabupaten induk kepada wilayah pemekaran. Oleh karena itu, kewenangan atas tanah bekas *Onderneming* yang dikelola oleh P.D Kampar Aneka Karya beralih kepada pemerintahan Kabupaten Rokan Hulu.

Sejak berdirinya Kabupaten Rokan Hulu, persoalan atas tanah bekas *onderneming* tersebut mulai muncul, karena hingga saat ini tidak ditemukan dokumen yang menyatakan bahwa kawasan tersebut menjadi milik pemerintah Kabupaten Rokan Hulu. Hal ini dapat dilihat berdasarkan keterangan dari Badan Pertanahan (BPN) Kabupaten Rokan Hulu bahwa BPN tidak mempunyai dokumen atas alas penguasaan Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu atas tanah tersebut.

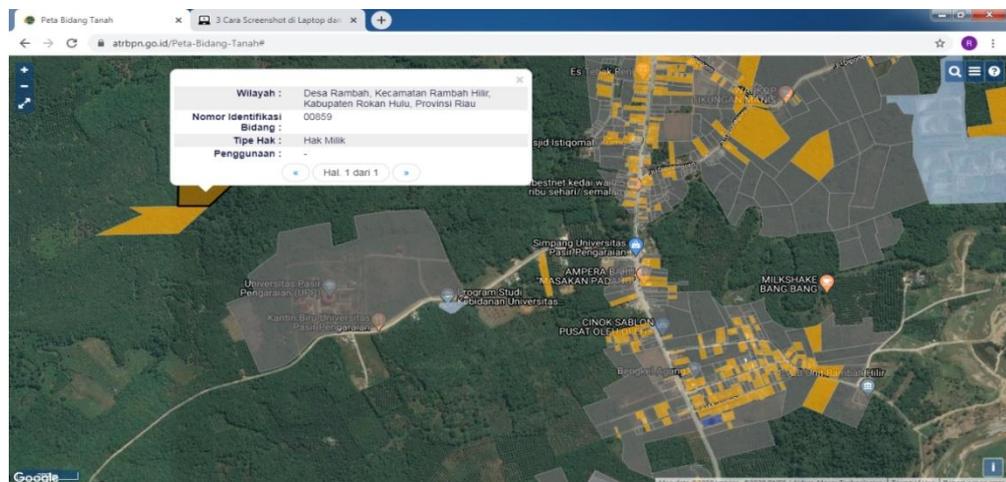
Atas ketidak jelasan kepemilikan tanah masyarakat yang ada di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu masih belum ada kepastian hukumnya, berdampak pada alas bukti hak tanah masyarakat yang tidak bisa disertifikatkan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Hulu. Namun fakta yang terjadi terdapat segelintir orang yang dapat diterbitkan sertifikat tanahnya dan ada juga segelintir orang yang tidak dapat mengurus sertifikat tanahnya yang tinggal di Desa Rambah Kecamatan

²¹<https://rokanhulukab.go.id/pages/sejarah-singkat>, diakses pada tanggal 24 Juni 2020 pada pukul 06:50 WIB.

Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu yang terletak sebagian wilayahnya di kawasan tanah bekas onderneming.



Gambar 1.2 Menjelaskan bahwa bekas tanah endorneming tersebut dapat dikeluarkan sertifikat tanah dengan alas hak milik yang terletak di Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau. Dengan nomor identifikasi 00634.



Gambar 1.3 Menjelaskan bahwa bekas tanah endorneming tersebut dapat dikeluarkan sertifikat tanah dengan alas hak milik yang terletak di Desa

Rambah, Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau. Dengan nomor identifikasi 00859.

Berdasarkan wawancara dengan bapak Hairun Nas Elfis, jabatan Sekretaris Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu, menyatakan bahwa sebahagian Desa Rambah merupakan kawasan tanah Ondorneming pada masa penjajahan Belanda yang disewa oleh para pemilik modal besar partikelir Belanda untuk membuka perkebunan tanaman semusim berupa tanaman perkebunan karet.²²

Sementara itu berdasarkan wawancara dengan bapak Dwi Tuhu Andriyanto, S.ST, jabatan Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Hulu, menjelaskan bahwa kawasan daerah Desa Rambah tidak bisa disertifikatkan atau dinaikkan status kepemilikan tanah menjadi hak milik, karena Kawasan Desa Rambah termasuk kawasan tanah bekas Ondorneming yang sampai saat ini belum ada kejelasan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengenai batasan-batasan yang termasuk wilayah bekas ondorneming dan mana yang tidak masuk wilayah ondorneming.²³

Berbicara mengenai tanah-tanah bekas di zaman kolonial terutama mengenai tanah-tanah dengan Hak Eigendom maka yang kita dapatkan adalah proses penyelesaian yang berlarut-larut dari zaman ke zaman. Salah satu hal

²²Wawancara dengan *bapak Hairun Nas Elfis*, Sekretaris Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu, Hari Minggu, Tanggal 9 Februari 2020, Bertempat di Kantor Kepala Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu.

²³Wawancara dengan *bapak Dwi Tuhu Andriyanto, S.ST*, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Hulu, Hari Selasa, Tanggal 19 Mei 2020, Bertempat di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Hulu.

yang menyebabkan terjadinya hal ini adalah adanya tumpang tindihnya peraturan yang dilakukan dari tiap era pemerintahan ke era pemerintahan lainnya. Setiap pemerintahan yang terbentuk di Indonesia didapatkan dari proses politik yang panjang. Hal ini menyebabkan pemerintah menciptakan produk-produk politik yang akhirnya mempengaruhi pada setiap kekuasaan tersebut dipegang oleh siapa, maka akan mempengaruhi hukum apa yang akan berlaku di zaman tersebut.²⁴ Sementara itu di desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir, Kabupaten Rokan Hulu, ada sebagian tanah yang dikeluarkan oleh BPN Rokan Hulu, ada juga yang tidak bisa dikeluarkan sertifikat tanah oleh BPN Rokan Hulu. Padahal UUPA menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah yang mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan di lain pihak UUPA mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya.

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-

²⁴Edwin, "Eigendom sebagai Alat Bukti yang Kuat Dalam Pembuktian Kepemilikan Tanah Pada Hukum Tanah Indonesia Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 588 PK/PDT/2002", *Tesis*, Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 30-31.

satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.²⁵

Berdasarkan uraian diatas, menurut hemat penulis permasalahan ini layak diangkat menjadi sebuah topik penelitian dengan judul: *“Tinjauan Hukum Terhadap Hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia Pada Bekas Tanah Onderneming (Studi Kasus Tanah Onderneming di Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir, Kabupaten Rokan Hulu”*.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk hak kepemilikan masyarakat atas tanah pada bekas tanah Onderneming di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu?
2. Bagaimana perlindungan hukum kepemilikan masyarakat atas tanah pada bekas tanah Onderneming di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu?
3. Bagaimana bentuk penyelesaian sengketa pada bekas tanah Onderneming di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu?

²⁵https://www.bphn.go.id/data/documents/ae_ttg_pertanahan.pdf, diakses pada tanggal 6 Maret 2020, pada pukul 04:50 WIB.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Mengetahui bagaimana bentuk hak kepemilikan masyarakat atas tanah pada bekas tanah Onderneming di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu.
2. Mengetahui perlindungan hukum kepemilikan masyarakat atas tanah pada bekas tanah Onderneming di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu.
3. Mengetahui upaya yang dilakukan dalam bentuk penyelesaian sengketa pada bekas tanah Onderneming di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Untuk melatih diri dalam melakukan penulisan dan penelitian secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
2. Menambah dan mengembangkan wawasan penulis serta untuk menerapkan ilmu pengetahuan yang penulis peroleh selama diperguliahkan dalam ilmu hukum secara umum dan khususnya dalam disiplin ilmu hukum perdata.
3. Sebagai sumbangan pemikiran ilmiah yang sederhana bagi mahasiswa/akademika Fakultas Hukum Pasir Pengaraian.

1.4.2. Manfaat praktis

1. Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan gambaran model penyelesaian konflik yang sesuai dengan norma hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Memberikan pemahaman dan sumbangan pemikiran, gambaran, dan penjelasan kepada pemerintah, masyarakat umum, praktisi hukum, dan aparat hukum dalam mengupayakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah bagi masyarakat padabekas tanah onderneming di Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir, Kabupaten Rokan Hulu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Tentang Tanah Onderneming

Bagi seorang partikelir yang bermodal besar, selain memerlukan tanah untuk tanaman yang umurnya lama (tanaman keras, *Overjarige gewassen*) yang telah dijamin dengan hak *erfpacht* dan konsesi, mereka juga masih memerlukan tanah lainnya untuk tanaman yang semusim (tebu, tembakau, nila dsb). Untuk tanaman-tanaman yang hanya tanam semusim tidak perlu menyewa tanah terlalu lama, cukup semusim tanam. Karena tanaman model ini akan lebih baik jika berganti-ganti tempat setiap musim tanamnya. Tidak baik kalau penanaman dijalankan hanya pada satu tempat dan terus-menerus. Seperti halnya tanaman tebu, diperlukan tanah dengan persewaan untuk semusim-semusim. Ada juga *onderneming* tebu yang mempergunakan tanah dengan hak *erfpacht* seperti terdapat di Jatiroto dan salah satu *onderneming* tebu di daerah Kediri.²⁶

Sejak tahun 1856, sudah ada undang-undang persewaan tanah (Stbl. 1856 no. 64) yang menyediakan kepentingan pemodal di lapangan pertanian bagi keperluan tanahnya untuk waktu 20 (dua puluh) tahun. Bahkan sebelumnya, saat Gubernur Jendral Duymaer van Twist (1851 - 1856) sudah ada persewaan tanah untuk kepentingan *onderneming*, tetapi belum diatur dalam Undang-undang dan peraturan umum. Namun karena persewaan tanah yang lama itu tidak disertai dengan hak-hak bendahan tidak dapatnya dibebani hak hipotik, dan waktunya yang hanya 20 tahun dianggap terlalu pendek bagi perkembangan modal besar.

²⁶Mochammad Tauchid, *Op.cit.*, hlm. 60-61.

Setelah adanya Undang-undang hak *erfpacht*, persewaan itu tidak lagi dipergunakan orang-orang yang bermodal besar.²⁷

Dengan *Grondhuur Ordonnantie* ini, maka *onderneming* dapat jaminan dan bantuan dari pemerintah untuk mendapatkan tanah dengan uang sewa yang murah. Dalam hal ini, maka *BB ambtenaren* diwajibkan turut mengurus agar saat terjadi persewaan antara rakyat dengan *onderneming*, pihak pemerintah turut mengurus. Tetapi, turut campurnya pemerintah dalam urusan persewaan tanah ini malah berakibat merugikan rakyat. Karena biasanya, pihak pemerintah berdiri di pihak *onderneming* dalam menghadapi rakyat yang akan menyewakan. Meskipun menurut teorinya persewaan itu berdasarkan “suka rela” (*vrije inhuur*), namun praktiknya seseorang “dipaksa harus menyewakan”. Selain itu, dengan adanya sistem pemberian premi kepada lurah-lurah desa, juga beberapa hal, terpaksa kaum tani yang miskin dan lemah ekonominya tidak dapat bertahan menghadapi pabrik dan terpaksa menyerah kalah. Sistem premi mengakibatkan adanya “perintah halus” dari pihak atasan yang umumnya lebih dekat dengan pihak *onderneming* dari pada dengan rakyat. Sebab, pengairan sawah dikuasai oleh *onderneming*, hal ini juga yang tidak memungkinkannya para petani bertanam padi di sawahnya sendiri. Bagaimana pun cintanya para pemilik sawah pada tanahnya sendiri dan besarnya hasrat untuk menanami tanahnya sendiri, apa boleh buat terpaksa mereka harus menerima uang sewa yang cukup rendah atas tanahnya.²⁸

²⁷*Ibid.*, hlm. 61-62.

²⁸*Ibid.*, hlm. 62.

Pendudukan tanah eks-partikelir oleh petani ini bertepatan dengan tahun kaburnya kolonial Belanda ketika Jepang masuk ke Indonesia tahun 1942. Penguasa Jepang sendiri tak sepenuhnya mampu memulihkan (dan menyita) tanah-tanah *onderneming* (perkebunan) yang ditinggal pergi *meneer* Belanda, sehingga petani dapat terus menduduki dan bercocok tanam, hingga *revolusi nasional* tahun 1945 meletus. Pada tahun 1947, pemerintah Soekarno mengeluarkan “maklumat agraria”, agar tanah-tanah eks-partikelir yang telah diduduki petani sebelum tahun 1947 diberikan pengesahan, namun tanah-tanah yang akan diduduki sesudah tahun itu mesti didaftar dulu pada negara. Tanah *Eigendom Verp* tersebut ditindak lanjuti dengan didaftar kedalam berkas negara sesuai putusan Pemerintah Indonesia No.1/1949, dan pemegang haknya melepaskan kepada Pemerintah RI sesuai Akta Perjanjian Pelepasan Hak No.72 juncto No.856, yang dibuat oleh notaris L.J. Van der Linden di Jakarta.²⁹

Pengertian umum mengatakan bahwa hak milik tanah bagi rakyat Indonesia berarti hak untuk mengerjakan dan melakukan hak itu sebagai kepunyaan sendiri, dengan dibatasi oleh Undang-Undang dan hukum adat yang berlaku:

- a. Hak wilayah desa atau daerah,
- b. Kepentingan milik tanah lainnya,

²⁹<http://pedomanbengkulu.com/2015/09/cerpen-merebut-kembali-tanah-garapan/?mode=list>, diakses pada tanggal 18 April 2020 pada pukul 09:10 WIB.

c. Hukum adat yang berlaku mengenai tanah, umpamanya kewajiban memberikan kesempatan ternak orang lain masuk dalam sawah atau ladang pada waktu tidak ada tanamannya (*bero*).³⁰

Ada bermacam-macam sewa tanah atas tanah negeri. Hak ini untuk memberikan kemungkinan kepada orang-orang (orang asing dan orang Indonesia) untuk mendapatkan tanah dengan peraturan sewa untuk pertaniannya atau keperluan lainnya:

1. Persewaan untuk perkebunan partikelir (*Stbl. 1856 no. 64*) Persewaan ini berdasarkan *Regeerings Reglement* (R. R.) pasal 63 tahun 1854, yang menjadi ayat 3 pasal 51 *Indische Staatsregeling* (I. S.), kemudian diubah dengan titah rajadalam I. S. 1857 no. 13, *Stbl. 1364 no. 16*, *Stbl. 1877 no. 70*, dengan peraturan pelaksanaannya *Sbt. 1862 no. 57* jo *Stbl. 1865 no. 158*. Tujuannya memberi kesempatan kepada *onderneming* partikelir untuk pertanian yang pada mulanya membeli tanah negeri dengan hak *eigendom*. Pemberian dengan hak *erfpacht* pada waktu itu belum ada, sedang untuk mendapatkan tanah dengan menyewa dari tanah rakyat Indonesia untuk perkebunan besar tidak diperkenankan. Untuk kepentingan *onderneming* partikelir dalam mendapatkan hasil tanaman ekspor terbuka dua jalan, yaitu: *pertama*, dengan menyewa tanah negeri menurut Undang-undang *Stbl. 1856 no. 64* di atas, lamanya 20 tahun dan atas tanah sewa itu tidak terdapat hak benda (*zekerlijke rechten*); *kedua*, mengadakan kontrak dengan rakyat pemilik tanah supaya menjual hasil tanaman perdagangan yang diperlukan yang ditanam di atas

³⁰Mochammad Tauchid, *Op.cit.*, hlm. 142-143.

tanah mereka sendiri. Kedua jalan itu dapat dipakai semua atau salah satu di antara kedua jalan tersebut. Kedua macam jalan itu kemudian dirasakan sebagai satu hal yang tidak memberikan jaminan kuat bagi perkembangan dan hidupnya perusahaan pertanian. *Jalan pertama*, selain waktunya sangat singkat (hanya 20 tahun), hal ini tidak memberi keleluasan untuk kelanjutan dan perkembangan tanaman-tanaman ekspor yang berumur panjang. Dengan tidak disertainya hak benda atas tanah sewaan itu, tidak dapat memberi jaminan untuk perluasan perusahaan dengan mendapatkan pinjaman dari Bank dengan tanggungan tanah tersebut. *Jalan yang kedua*, dengan mengharapkan dari pembelian hasil tanaman ekspor dari rakyat, tidak dapat dijamin bahwa rakyat akan taat dengan kontrak untuk memenuhi penyerahan hasil tanaman yang diperlukan secara besar-besaran. Setelah adanya Undang-undang *erfpacht*, yang memberikan jaminan lebih kuat, dengan hak benda dan waktunya yang cukup lama itu, persewaan semacam itu (Stbl. 1856 no. 64) tidak lagi digunakan. Tanah persewaan semacam itu kemudian diubah dengan hak *erfpacht* yang baru.

2. Persewaan kepada orang asing dengan Stbl, 1933 no. 481 Persewaan ini diberikan oleh Residen atau jawatan yang bersangkutan kepada orang asing atau Badan Hukum atas tanah-tanah yang dapat diberikan dengan salah satu hak kepada orang asing. Lamanya tidak boleh lebih dari 10 tahun, dan luasnya tidak boleh lebih dari 10 ha. Dengan izin Direktur B. B. ketentuan ini dapat dikecualikan. Untuk bagian-bagian tanah negeri lainnya, Residen atau Kepala Jawatan yang bersangkutan juga dapat memberikan penyewaan ini.

3. Persewaan tanah negeri kepada pemakai tanah yang tidak sah (*Stbl. 1924 no. 240*) Dengan keputusan Pemerintah (Gouvernements Besluit, G. B.) *Stbl. 1924 no. 240* yang kemudian diubah dan ditambah dengan *Stbl. 1931 no. 373*, Residen di Jawa, kecuali untuk daerah Kerajaan (Vorstenlanden, Surakarta dan Yogyakarta) atau Asisten Residen yang ditunjuk, dikuasakan untuk memberikan tanah dengan peraturan sewa kepada orang asing yang telah menjalankan pelanggaran pemakaian tanah negeri yang tidak sah itu, menurut undang-undang tersebut, kemudian dapat diberikan dengan sewa bilamana:
- a. Tanah itu tidak dimiliki oleh seseorang atau Badan Hukum,
 - b. Tanah itu menurut Undang-undang tanah dapat diberikan kepada orang asing dengan salah satu titel (hak), seperti hak eigendom atau opstal,
 - c. Tanah itu tidak dipergunakan dan tidak akan diperlukan oleh Departement van Oorlog (Departemen Angkatan Perang) dan Angkatan Laut, Jawatan Kereta Api atau pelabuhan, d. menurut pertimbangan yang wajib orang yang telah melanggar itu tidak usah dituntut karena pelanggaran terhadap ordonnansi 14 Februari 1912 (*Stbl. 1912 no. 177*).³¹

Menurut *Domein Verklaring* tanah milik rakyat adalah kepunyaan Negeri. Maka menurut pengertian itu, hak milik rakyat dikatakan sebagai hak memakai saja, yang biasa disebut “*erfelijk individueel gebruiksrecht* (hak memakai turun-temurun), tetapi biasa juga disebut “*erfelijk individueel bezitsrecht*” (hak milik perseorangan turun-temurun), sebab menurut kenyataannya, si pemilik itu berhak menjual, menggadaikan, menyewakan,

³¹*Ibid.*, hlm. 63-65.

memberikan kepada orang lain, mewariskan baik dengan hukum waris maupun dengan wasiat (*testamen*).³²

Hak milik ada yang kepunyaan perseorangan (*individueel*), ada pula yang kepunyaan Badan Hukum atau Daerah, seperti di Jawa kepunyaan Desa, di luar Jawa kepunyaan Suku, Marga, Kuria, Famili. Jadi perkataan "*individuel gebruiks*, atau *bezitsrecht*" ini tidak selamanya berarti kepunyaan individu (perseorangan) melainkan juga berarti kepunyaan Badan Hukum.³³

Tanah milik perseorangan bisa juga dinamakan *tanah yasan*, yang berarti bahwa tanah itu berasal dari *yasas* (membuat sendiri) yang berasal saat membuka hutan di zaman dahulu untuk dirinya dan untuk keturunannya kemudian. Hak membuka tanah itu adalah hak nenek moyang atas tanah yang belum dibuka. Juga biasa dikatakan tanah "*pusaka*", sebagai hubungan warisan (pusaka) nenek moyang yang dulu membuka hutan. Ada juga yang berasal dari pemberian orang lainnya (*tilaran, pusaka, cukil*, Jawa; *songkelan, posoka, larolar*, Madura; *turunan*, Sunda; dsb.) Tanah *yasas* biasa juga dinamakan *tanah kitri, bakalan, cokrah, trukah, patokan, yasan sorangan, pribadi, usaha*, menurut nama di masing-masing tempat.³⁴

2.2 Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Adapun hak atas tanah adalah hak yang diterima oleh perseorangan atau badan hukum selaku pemegang kuasa atas tanah. Hak atas tanah member

³²*Ibid.*, hlm. 143.

³³*Ibid.*

³⁴*Ibid.*, hlm. 143-144.

wewenang kepada yang memunyai untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Seperti yang tertulis dalam Pasal 4 UUPA, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukanlah adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perseorangan atau badan-badan hukum. Macam-macam hak termaksud ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:³⁵

a. Hak milik (HM)

Hak milik (HM) menurut Pasal 20 UUPA adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah negara minimal 5 (lima) hektar dalam jangka waktu yang terbatas dan tertentu, yaitu maksimal 25 atau 35 tahun yang dapat diperpanjang dengan maksimal 25 tahun dibidang pertanian, perikanan atau peternakan berdasarkan ketentuan Pasal 28 UUPA.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri (tanah negara dalam tanah milik orang lain) yang jangka waktunya juga terbatas dan tertentu yaitu maksimal 30 tahun yang dapat diperpanjang dengan maksimal 20 tahun berdasarkan ketentuan Pasal 35 UUPA.

³⁵Hasan Wargakusumah, *et. al.*, *Hukum Agraria I Buku Panduan Mahasiswa*, PT. Prehallindo, Jakarta, 2001, hlm. 67-69.

d. Hak Pakai

Hak pakai (HP) adalah hak untuk menggunakan dan atau akan memungut hasil dari tanah negara atau tanah milik orang lain yang member wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan atau perjanjian pemberiannya berdasarkan ketentuan Pasal 41 UUPA, tapi tidak bersumber pada hubungan sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

e. Hak sewa (HS)

Hak sewa (HS) adalah hak mempergunakan tanah milik orang lain untuk sesuatu keperluan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa berdasarkan ketentuan Pasal 44 UUPA.

f. Hak membuka tanah (HMT) dan hak memungut hasil hutan (HMHH)

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan bukanlah hak atas tanah dalam arti yang sebenarnya, karena tidak memberi wewenang untuk mempergunakan atau mengusahakan tanah tertentu. Dimasukkannya kedalam kelompok hak-hak atas tanah lebih bersifat penyesuaian terhadap sistematika hukum adat yang menggolongkan hak-hak tersebut sebagai hak-hak atas tanah. Menurut Boedi Harsono, kedua hak termaksud lebih merupakan bentuk “pengejawantahan” dari hak ulayat.

2.3 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

Guna menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah disatu pihak UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan di lain pihak UUPA mengharuskan para

pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya. Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan, dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada disuatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.³⁶

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, “Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun, serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”³⁷

Kegiatan pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data - data berhubungan dengan hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah, sedangkan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan dan dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak-hak atas tanah tersebut menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah guna mendapatkan sertipikat tanda bukti tanah yang kuat. Dalam memenuhi kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama

³⁶*Ibid.*, hlm. 80.

³⁷Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

yang melibatkan para pemilik tanah. Sesuai dengan Pasal 19 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria dalam Pasal 19 menyatakan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum, yakni:³⁸

1. 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.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Menurut Pasal 3 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 data yang tersedia di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya bersifat terbuka bagi umum yang berkepentingan.

Pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah itu bersifat *rechtskdaster* dan meliputi kegiatan-kegiatan:

- a. Pengukuran, perpetaan (lebih tepat pemetaan), dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak tersebut;

³⁸Pasal 19 Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.³⁹

Tujuan pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah agar dari kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan, dimana:

- a. Orang-orang dan badan-badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan, bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah yang manakah dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang bersangkutan (baik ia calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan kepadanya oleh calon penjual atau debitur itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.⁴⁰

2.4 Bentuk-bentuk Penyelesaian Sengketa

a. Mediasi

Konflik sering menimbulkan yang berkepanjangan dalam kehidupan sosial. Proses penyelesaian melalui litigasi di pengadilan seringkali tidak memuaskan kedua belah pihak yang bersengketa. Mediasi adalah salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, dan juga dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada pihak-pihak dalam

³⁹Hasan Wargakusumah, *et. al.*, *Op.cit*, hlm. 80.

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 80-81.

menemukan jalan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memberikan rasa keadilan. Pengintegrasian mediasi kedalam proses beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrument yang cukup efektif dalam mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan dan juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-peradilan untuk penyelesaian sengketa di samping proses fungsi pengadilan yang bersifat ajudikatif (memutus).⁴¹

Secara etimologi, istilah mediasi berasal dari Bahasa Latin yaitu *mediare* yang berarti berada di tengah. Makna ini merujuk pada peran yang disampaikan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara para pihak. “berada di tengah” juga bermakna mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama, sehingga menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dari pihak yang bersengketa.⁴² Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata *mediasi* diberi arti sebagai proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat.⁴³

Mediasi adalah: “suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutus”. Pihak netral tersebut disebut mediator dengan tugas memberikan bantuan procedural dan substansial. Dengan demikian

⁴¹Reksodiputro, Mardjono, *Resolution Legal Institution and Alternative Dispute*, (hasil Penelitian yang disajikan pada seminar nasional menyongsong penggunaan Hukum Era 2000, Semarang-13 Agustus 1996).

⁴²Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Kencana, Depok, 2009, hlm. 2.

⁴³*Ibid.*, hlm. 2-3.

dari defenisi atau pengertian ini dapat diidentifikasi unsur-unsur esensial dari mediasi adalah:

1. Mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa melalui perundingan berdasarkan pendekatan mufakat atau consensus para pihak;
2. Para pihak meminta bantuan pihak lain yang bersifat tidak memihak yang disebut mediator;
3. Mediator tidak memiliki kewenangan memutus, tetapi hanya membantu para pihak yang bersengketa dalam mencari penyelesaian yang dapat diterima para pihak.⁴⁴

b. Peradilan

1. Peradilan Umum

Persengketaan yang muncul diselesaikannya melalui pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara dan namun pada kenyatannya penyelesaian yang dilakukan oleh peradilan sebagian besar diselesaikan dengan hasil yang kurang memuaskan, diantaranya ada perbedaan putusan yang dilakukan oleh pengadilan umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk kasus sengketa atas tanah yang sama. Dalam sebagian besar kasus, keputusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) pun tidak dapat dieksekusi. Penyebabnya, untuk sengketa tanah yang sama bisa terdapat beberapa putusan lain yang juga telah berkekuatan hukum tetap. Ironisnya keputusan-keputusan itu saling

⁴⁴Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 11-12.

bertentangan, itu bisa terjadi akibat tidak adanya data yang akurat di pengadilan atau penegak hukum.⁴⁵

Peradilan dalam istilah Inggris disebut *judiciary* dan *rechtspraak* dalam bahasa Belanda maksudnya adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas Negara dalam menegakan hukum dan keadilan. Menurut R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, pengertian peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas Negara untuk menegakkan hukum dan keadilan. Penggunaan istilah Peradilan (*rechtspraak/judiciary*) menunjuk kepada proses untuk memberikan keadilan dalam rangka menegakan hukum (*het rechtspreken*), sedangkan pengadilan ditujukan kepada badan atau wadah yang memberikan peradilan. Jadi pengadilan bukanlah merupakan satu satunya wadah yang menyelenggarakan peradilan. Pengertian peradilan menurut Sjachran Basah, adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan tugas dalam memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil, dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.⁴⁶

Lembaga-lembaga peradilan di Indonesia pada dasarnya terbagi atas :

- d. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi di Indonesia.
- e. Di bawah Mahkamah Agung terdapat 4 lembaga peradilan. Menurut bidang yang ditangani bidang tersebut ialah : 1) Peradilan Umum, terdiri dari

⁴⁵Herlina Ratna Sambawa Ningrum, "Analisis Hukum Sistem Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Berbasis Keadilan", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. I No. 2 Mei-Agustus 2014.

⁴⁶<http://repository.unpas.ac.id/26637/4/G%20-%20BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 18 April 2020 pada pukul 09:31 WIB.

Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. 2) Peradilan Agama 3) Peradilan Militer 4) Peradilan Administrasi.

2. Peradilan Khusus (Tata Usaha)

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan sebuah lembaga peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di ibukota kabupaten atau kota. Sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi untuk memeriksa, memutuskan, menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk melalui keputusan presiden dengan wilayah hukum meliputi kabupaten atau kota. Susunan Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi pimpinan (Ketua PTUN dan Wakil ketua PTUN) Hakim anggota, Panitera dan sekretaris.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang diantaranya: 1. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding 2. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan TUN di dalam daerah hukumnya 3. Bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa tata usaha Negara.⁴⁷

Asas-asas dalam peradilan tata usaha negara adalah sebagai berikut:

1. Asas praduga *rechmatig*, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap benar *rechmatig* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang digugat.

⁴⁷<http://digilib.unila.ac.id/10758/11/BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 18 April 2020 pada pukul 09:40WIB.

2. Asas pembuktian bebas hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1865 BW. Asas ini dianut pasal 107 Undang-Undang No. 5/1986, kemudian dibatasi dengan ketentuan pada pasal 100 Undang-Undang No. 5/1986.
3. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*), keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak yg tidak seimbang. Pihak tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang tentu menguasai betul peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan atau dasar dikeluarkannya keputusan yg digugat, sedangkan pihak penggugat adalah orang perorang atau badan hukum perdata yang dalam posisi lemah, karna belm tentu mereka mengetahui betul peraturan perundang-undangan yang dijadikan sumber untuk dikeluarkannya keputusan yang diugut.
4. Asas putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan mengikat (*erga omnes*) sengketa tata usaha negara adalah sengketa diranah hukum publik, yang tentu akibat hukum yang timbul dari putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, akan mengikat tidak hanya para pihak yang bersengketa namun berdasarkan asas putusan tersebut akan mengikat siapa saja.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan

Ditinjau dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan itulah peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan yuridis empiris. Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundangan), tetapi bukan mengkaji mengenai sistem norma dalam aturan perundangan, namun mengamati bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat. Penelitian ini juga sering disebut sebagai penelitian bekerjanya hukum (*law in action*).⁴⁸ Dari pendekatan-pendekatan tersebut, peneliti menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) dalam penulisan skripsi ini.

a. Undang-undang (*statute approach*)

Dalam penelitian hukum normatif tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aspek aturan hukum sebagai fokus tema sentral dalam penelitian. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan menggunakan legislasi dan regulasi. Pendekatan yang digunakan untuk meneliti seluruh undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan terhadap hak atas

⁴⁸Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 47.

tanah warga negara Indonesia dalam bekas ondrneming (studi kasus tanah ondrneming di Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir, Kabupaten Rokan Hulu).

b. Pendekatan kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus yang digunakan untuk meneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Huludalam hal tidak menerbitkan Sertifikat Tanah bagi warga negara Indoonesia yang mengelola dan mendiami tanah bekas Ondrneming di Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir, Kabupaten Rokan Hulu.

3.2 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

3.2.1 Sejarah dan Geografis Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir, Kabupaten Rokan Hulu

Desa Rambah terbentuk pada tahun 2000. Dimekarkan dari Desa induk,yaitu Desa Rambah Hilir. Nama Desa Rambah diambil dari sejarah kedudukanKerajaan Rambah yang terletak diwilayah jembatan Sungai Kumpai. Jumlahpenduduk Desa Rambah pada awal pembentukan berjumlah 3.700 jiwa.⁴⁹

Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulumemiliki luas 44.54 KM² dengan batas–batas wilayah sebagai berikut :

⁴⁹<http://repository.uin-suska.ac.id/4419/5/BAB%20IV.pdf>, diakses pada tanggal 17 April 2020 pada pukul 12:46 WIB.

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Desa Batas Kecamatan Tambusai.
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Rambah Tengah Hilir Kecamatan Rambah.
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Desa Pasir Utama Kecamatan Rambah Hilir.
4. Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Rambah Hilir Kecamatan Rambah Hilir.⁵⁰

Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu memiliki 10 (sepuluh) Dusun, yaitu :

1. Dusun Kumu
2. Dusun Kumu Sejati
3. Dusun Kumu Deli
4. Dusun Kumu Baru
5. Dusun Surau Tinggi Utara
6. Dusun Surau Tinggi Selatan
7. Dusun Surau Tinggi Barat
8. Dusun Simpang D I
9. Dusun Simpang D II
10. Dusun Simpang D III.⁵¹

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*

3.2.2 Visi dan Misi Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu

1. Visi

“Terwujudnya Masyarakat yang aman, damai, adil, makmur, sentosa, dan sejahtera dengan dilandasi iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa yang didukung oleh masyarakat yang sehat, mandiri, dan berilmu-pengetahuan berazaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.

2. Misi

- a. Pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Peningkatan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari untuk mewujudkan kualitas keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan dan memantapkan persaudaraan umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun, dan damai.
- c. Perwujudan kesejahteraan rakyat yang ditandai meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar, yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja.

- d. Perwujudan Aparatur Pemerintah Desa yang berfungsi melayani masyarakat, professional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁵²

3.3 Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini terbagi pada dua jenis data antara lain:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.⁵³ Dalam hal ini penelitian ini penulis akan menggunakan data primer dari pengalaman, pemahaman, persepsi, pendapat, harapan dan lain-lain dari subyek penelitian yang sekaligus sumber data primer.

1. Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Hulu
2. Kepala Desa atau perangkat Desa Rambah.
3. Tokoh masyarakat Desa Rambah.
4. Masyarakat Desa yang memiliki tanah di Desa Rambah.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan keputusan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian.⁵⁴ Bahan hukum

⁵²*Ibid.*

⁵³Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 30.

⁵⁴Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.cit*, hlm. 156.

sekunder yaitu data yang diambil dari teori-teori hukum dan pendapat para ahli hukum dari tulisan-tulisan, buku-buku, dan beberapa literatur serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, yang terdiri dari:

Merupakan bahan penelitian yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang diperoleh dari undang-undang antara lain Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

3. Data Tersier

Data tersier merupakan data penunjang dari kedua data primer dan data sekunder. Data ini diperoleh melalui kamus, ensiklopedia dan lain sebagainya yang masih ada keterkaitan dengan masalah yang diteliti.

3.4 Teknik Memperoleh Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum empiris atau lapangan terdapat 3 (tiga) teknik yang dapat digunakan, baik digunakan secara sendiri-sendiri atau terpisah maupun digunakan secara bersama-sama sekaligus. Ketiga teknik itu adalah wawancara, angket atau kuisioner dan observasi. Dalam penelitian empiris atau lapangan proposal ini teknik pengumpulan data didapatkan dengan melakukan wawancara.⁵⁵

Wawancara dimaksudkan melakukan Tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk

⁵⁵*Ibid.*, hlm.160-161.

mendapatkan informasi. Wawancara adalah bagian penting dalam suatu penelitian hukum terutama penelitian hukum empiris. Karena tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan bertanya secara langsung kepada responden, narasumber atau informan.⁵⁶Yaitu pola khusus dalam bentuk interaksi dimana pewawancara mengajukan pertanyaan seputar masalah penelitian kepada responden atau melakukan tanya jawab langsung dengan pihak yang bersangkutan.

3.5 Populasi dan Sampel

3.5.1 Populasi

Populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.⁵⁷ Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama.⁵⁸ Populasi merupakan keseluruhan pihak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala Badan Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu;
- 2) Kepala Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu;
- 3) Tokoh Masyarakat Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu;
- 4) Masyarakat Desa yang memiliki tanah di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu.

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 172.

⁵⁸Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 118.

3.5.2 Sampel

Penulis dalam melakukan penelitian ini, maka penulis menentukan sampel, dimana sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian.⁵⁹Sedangkan metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode sensus dan *purposive sampling*. Metode sensus adalah menetapkan sampel berdasarkan jumlah populasi yang ada sedangkan yang dimaksud dengan metode *purposive sampling* yaitu menetapkan sejumlah sampel yang mewakili jumlah populasi yang ada, yang kategori sampelnya itu telah ditetapkan sendiri oleh penulis. Untuk lebih jelasnya mengenai populasi dan sampel dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Lebih jelasnya dapat di lihat pada tabel populasi dan sampel penelitian di bawah ini:

Tabel I.2
Populasi dan Sampel

No	Jenis Populasi	Jumlah Populasi	Jumlah Sampel	Presentase (%)
1.	Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Hulu	1	1	100%

⁵⁹*Ibid.* hlm. 119.

2.	Kepala Desa Rambah, Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu	1	1	100%
3.	Tokoh Masyarakat Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu	2	2	100%
4	Masyarakat yang memiliki tanah di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu	1	1	100%
5	Masyarakat yang membeli tanah di Desa Rambah Kecamatan Rambah Hilir Kabupaten Rokan Hulu	1	1	100%
Jumlah		6	6	100%

3.6 Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari hasil wawancara maupun kajian kepustakaan akan dianalisis dengan metode kualitatif. Pendekatan atau metode

kualitatif adalah metode yang mengungkap fakta-fakta secara mendalam berdasarkan karakteristik ilmiah dari individu atau kelompok untuk memahami dan mengungkap sesuatu dibalik fenomena.⁶⁰Pendekatan atau metode kualitatif merupakan metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis ataupun lisan dan perilaku nyata. Dari pembahasan tersebut, akan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari yang bersifat umum kepada khusus.

3.7 Definisi Konseptual

Dalam hal memperoleh kesamaan pengertian serta untuk menghindari kekeliruan dalam beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka penulis memandang perlu menjelaskan konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Hak adalah sama dengan izin. Izin bagi yang bersangkutan untuk berbuat sesuatu. Tapi izin ini bukan bersumber pada hukum melainkan sejajar/ sederajat dengan hukum. Hak adalah hukum yang berupa izin.⁶¹
2. Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.
3. Tanah Onderneming adalah tanah yang disewa oleh pemodal asing dan/atau partikelir kepada warga negara Indonesia untuk membuka perkebunan yang semusim.

⁶⁰Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 53-54.

⁶¹Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 276.