

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Seiring berjalannya zaman hidup masyarakat yang terus berkembang dan kebutuhan yang meningkat. Kebutuhan merupakan mutlak bagi setiap manusia untuk menjalani kehidupan di dunia, kebutuhan tersebut seyogianya harus selalu terpenuhi agar manusia mendapatkan kesejahteraan. Untuk memenuhi berbagai kebutuhan, setiap orang akan melakukan macam cara seperti bekerja dan membuka usaha dalam sektor pertanian, perkebunan dan industri.

Dalam bekerja maupun membangun usaha, tanah menjadi objek yang mempunyai peranan besar, tanpa tanah usaha tersebut mustahil akan berjalan karena tanah menjadi kebutuhan mendasar. Misalnya, tanah akan berfungsi sebagai lahan pertanian, perkebunan dan industri serta tempat manusia itu sendiri untuk membangun rumah sebagai tempat tinggal.

Masalah tanah merupakan masalah yang berkaitan dengan hak rakyat yang paling mendasar, disamping tanah mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial. Tanah mempunyai nilai ekonomis yang tinggi sehingga sering diperebutkan oleh setiap orang.

Kompleksitas konflik atau sengketa pertanahan merupakan akibat dari kebutuhan tanah, dengan sendirinya harus diantisipasi oleh pemerintah dengan berbagai upaya dan langkah-langkah baik yang bersifat preventif maupun yang

bersifat represif<sup>1</sup>. Menjadi hal yang lazim, jika persoalan pertanahan diwarnai dengan konflik dan sengketa. Sengketa bisa terjadi secara vertikal antara masyarakat sesamanya, secara horizontal antara masyarakat dengan pemerintah dan secara vertikal-horizontal antara masyarakat dengan pemegang modal atau perusahaan-perusahaan perkebunan.

Berbagai sengketa pertanahan tidak seharusnya selalu diselesaikan melalui jalur pengadilan (*litigasi*) akan tetapi dapat diselesaikan juga melalui jalur di luar pengadilan (*nonlitigasi*) dengan tujuan untuk menghindari pertikaian yang terus berkelanjutan. Penyelesaian sengketa secara nonlitigasi merupakan satu-satunya solusi untuk mendamaikan kedua pihak yang bersengketa.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menegaskan bahwa disamping penyelesaian sengketa secara litigasi, sengketa dapat juga diselesaikan secara nonlitigasi. Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa :

Sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di pengadilan negeri.

Penyelesaian sengketa secara nonlitigasi juga tersirat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan bahwa :

---

<sup>1</sup>Hambali Thalib, “Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana” Jakarta : Kencana Media Group, 2009. Hlm 6.

Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan Negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa.

Selain dasar hukum yang disebutkan di atas, penyelesaian sengketa pertanahan secara nonlitigasi juga tersirat dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 29 huruf d tentang fungsi Deputy Bidang Penanganan Sengketa dan Perkara Pertanahan. Pasal 29 huruf d tersebut yang berbunyi :

Penanganan masalah, sengketa, dan perkara pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya.

Selanjutnya, Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman juga mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 02 tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang kemudian digantikan dengan peraturan yang baru yaitu Perma Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan<sup>2</sup>. Hanya saja Perma ini khusus mengatur bagaimana tata cara dan prosedur mediasi, khususnya perkara yang sudah masuk ke pengadilan. Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa :

Hakim dalam pertimbangan putusan perkara wajib menyebutkan bahwa perkara yang bersangkutan telah diupayakan perdamaian melalui mediasi dengan menyebutkan nama mediator untuk perkara yang bersangkutan.

---

<sup>2</sup> Mediasi di Pengadilan dimaksudkan untuk menyelesaikan perkara yang sudah didaftarkan ke pengadilan untuk diselesaikan dengan cara mediasi melalui forum musyawarah, tanpa pemeriksaan didepan persidangan. Dengan dimediasi oleh mediator yang difasilitasi atau ditunjuk oleh pengadilan. Mediasi di pengadilan disini tidak menghilangkan makna nonlitigasi karena mediasi tersebut hanya difasilitasi saja oleh pengadilan, sedangkan sifat dan bentuknya tetap sama dengan mediasi yang dilakukan di luar pengadilan. Pasal 19 Perma No 01 tahun 2008 dengan tegas memisahkan mediasi dan litigasi, “jika para pihak gagal mencapai kesepakatan, pernyataan dan pengakuan para pihak dalam proses mediasi tidak dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses persidangan perkara yang bersangkutan atau perkara lain, semua catatan mediator wajib dimusnahkan, dan mediator sekalipun tidak boleh menjadi saksi dalam proses persidangan perkara yang bersangkutan....”Hanya saja mediasi di pengadilan tidak masuk dalam ranah mediasi pra pengadilan sedangkan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah mediasi pra pengadilan”.

Sebaliknya, berarti hakim juga berkewajiban untuk mendamaikan kedua belah pihak yang berperkara sebelum pemeriksaan di persidangan di pengadilan tingkat pertama dimulai.

Untuk meminimalisir berbagai konflik dan sengketa pertanahan yang terjadi diseluruh Indonesia kemudian pada tahun 2011, BPN mengeluarkan Peraturan secara khusus dalam hal penanganan sengketa pertanahan yaitu Peraturan Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Pasal 1 butir 5 point c yang menerangkan bahwa sengketa pertanahan juga dapat diselesaikan dengan cara mediasi melalui musyawarah.

Kepala BPN RI juga mengeluarkan petunjuk teknis yang secara khusus sebagai pedoman untuk menangani dan menyelesaikan sengketa pertanahan yaitu Petunjuk Teknis Nomor 05/Juknis/D.V./2007. Pada bagian umum point c. diterangkan dengan jelas bahwa salah satu fungsi Deputy Bidang Pengkajian dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah : Sebagai pelaksana alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi, dan bentuk-bentuk lainnya.

Kalimat atau kata “bentuk-bentuk lainnya” tersebut memberikan peluang sebagai dasar hukum untuk menyelesaikan sengketa di Bidang Pertanahan tidak hanya melalui jalur mediasi dan fasilitasi saja melainkan bisa juga dengan cara lain seperti yang disebutkan pada Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu dengan cara fasilitasi, konsiliasi, koordinasi dan konsultasi serta penilaian ahli.

Jika dilihat dari aspek normatif maupun teknis, pemerintah telah mengatur sedemikian rupa mengenai penanganan dan penyelesaian sengketa pertanahan yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Namun jika dilihat secara faktual, pada umumnya masih banyak sengketa pertanahan di Indonesia yang belum mampu diselesaikan dengan tuntas. Padahal pemerintah melalui BPN sudah membuat program prioritas untuk menyelesaikan kasus-kasus pertanahan yang menjadi perhatian seluruh jajaran BPN seluruh Indonesia<sup>3</sup>.

Menurut data pada BPN yang bersumber dari Deputi Sengketa Konflik Perkara, kasus pertanahan sampai dengan bulan September 2013 mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus<sup>4</sup>. Sedangkan jumlah kasus yang telah selesai hanya baru mencapai 2.014 kasus atau 47,69% yang tersebar di 33 Propinsi seluruh Indonesia<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Badan Pertanahan Nasional, *“Penanganan Kasus Pertanahan; Data Kasus Pertanahan”*. Yang bersumber dari Deputi Sengketa Konflik Perkara - BPN RI ( s/d September 2013 ). Diakses pada tanggal 10 Desember 2013. [http://www.bpn.go.id/Program\\_Prioritas/Penanganan\\_Kasus-Pertanahan](http://www.bpn.go.id/Program_Prioritas/Penanganan_Kasus-Pertanahan).

<sup>4</sup> Sengketa Pertanahan tersebut, terdiri dari : K-1 820, K-2 93, K-3 793, K-4 508, dan K-5 176.

<sup>5</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Ibid*, Diakses pada tanggal 10 Desember 2013. <http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan>. Namun jika dibandingkan dengan tahun 2001 maka proses penyelesaian sengketa tanah oleh BPN tahun 2013 menurun karena menurut data Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) selama tahun 1970 hingga 2001, terdapat 1.753 kasus konflik Agraria yang terindikasi adanya pelanggaran Hak Asasi Manusia dengan cakupan luas tanah yang dipersengketakan tidak kurang dari 10.892,203 hektar dan mengakibatkan 1.198.482 keluarga menjadi korban. Dari 1755 orang sebanyak 966 (55%) ada upaya penyelesaian tetapi 787 kasus (45%) lainnya tidak jelas penyelesaiannya. Sebahagian besar kasus (893 kasus atau 92% ) penyelesaian ditempuh di luar pengadilan, hanya 73 kasus (7%) yang diselesaikan melalui jalur pengadilan. Lihat H.M. Samsul Hadi *“Menanti Kelahiran Komisi Penengah Konflik Agraria”* Harian Kompas, 25 Juni 2004 dalam Elfachri Budiman *“Peradilan Agraria (Solusi Alternatif Penuntasan Sengketa Agraria”* Jurnal Hukum Vol.01.No.1 Tahun 2005. Hlm. 75.

Tidak bisa dipungkiri bahwa sengketa atau konflik pertanahan terjadi dimana-mana di Indonesia yang seolah-olah tiada henti, baik yang berujung diselesaikan melalui pengadilan maupun yang diselesaikan di luar pengadilan. Begitu juga halnya dengan sengketa-sengketa pertanahan yang ada di provinsi Aceh khususnya Kabupaten Nagan Raya. Ada beberapa sengketa tanah yang tidak berhasil diselesaikan oleh pemerintah sehingga sengketa tersebut seolah-olah dibiarkan berlarut-larut tanpa penyelesaian yang jelas.

Dalam kaitannya dengan uraian di atas, Kabupaten Nagan Raya<sup>6</sup> merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Aceh yang rawan terjadi konflik dan sengketa pertanahan. Secara tipologi, sengketa tersebut ada yang bersifat horizontal, vertikal dan horizontal-vertikal, misalnya sengketa yang terjadi antara PT. Surya Panen Subur (PT. SPS-I), PT. Wiratako, PT. Kalista Alam, PT Agro Sinergi Nusantra dengan kelompok masyarakat di Kecamatan Darul Makmur dan PT. Surya Panen Subur (PT. SPS-II) dengan kelompok masyarakat di Kecamatan Tadu Raya. Selain itu ada juga sengketa-sengketa tanah yang bersifat horizontal antar masyarakat dalam beberapa desa dalam beberapa kecamatan di Kabupaten Nagan Raya<sup>7</sup>.

Dari fakta-fakta terhadap masalah sengketa pertanahan tersebut maka menarik untuk dijadikan kajian hukum dengan melakukan penelitian secara ilmiah dengan harapan ditemukan sebuah kejelasan tentang penyebab sengketa

---

<sup>6</sup> Kabupaten Nagan Raya dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Aceh Barat Daya, Kabupaten Gayo Lues, Kabupaten Aceh Jaya, Kabupaten Nagan Raya dan Kabupaten Aceh Tamiang di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

<sup>7</sup> Kecamatan Darul Makmur pada Tahun 2012 tercatat 8 kasus yang dilaporkan masyarakat ke Camat dan pada Tahun 2013 meningkat menjadi 12 kasus. Lihat Rekapitulasi Laporan Sengketa Tanah Masyarakat dan Penyelesaiannya Tahun 2012 dan 2013.

pertanahan yang membelit para pihak dan sekaligus mencari solusi untuk pemecahan masalah secara baik, benar dan berkeadilan.

Dengan latar belakang dan alasan tersebut di atas ingin dilakukan penelitian tentang pelaksanaan penyelesaian sengketa secara nonlitigasi di bidang pertanahan di Kabupaten Nagan Raya Provinsi Aceh.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di bagian latar belakang, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Apa faktor penyebab terjadinya Sengketa Pertanahan di Kabupaten Nagan Raya ?
2. Bagaimana pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Secara Nonlitigasi di Kabupaten Nagan Raya ?
3. Apa faktor penghambat Penyelesaian Sengketa secara Nonlitigasi di Kabupaten Nagan Raya ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang dikemukakan, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui faktor terjadinya Sengketa Pertanahan di Kabupaten Nagan Raya.

2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Secara Nonlitigasi di Kabupaten Nagan Raya.
3. Untuk mengetahui hambatan Penyelesaian Sengketa secara Nonlitigasi di Kabupaten Nagan Raya.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu manfaat teori dan praktis.

Secara Teori, diharapkan menjadi bahan wawasan dan masukan untuk perkembangan ilmu hukum bidang pertanahan, khususnya sengketa pertanahan yang berkaitan dengan penyelesaian secara nonlitigasi.

Dan secara praktis dapat memberikan wawasan dan masukan bagi pemerintah daerah, khususnya Kabupaten Nagan Raya serta masyarakat yang memerlukan informasi mengenai penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur di luar pengadilan atau nonlitigasi.

#### **1.5. Kerangka Teori dan Konsep**

##### **1.5.1. Kerangka Teori**

Kerangka Teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis<sup>8</sup>. Teori hukum menjelaskan temuan yuridis atau

---

<sup>8</sup> M. Solly Lubis "*Filsafat dan Penelitian*" Bandung : Bandar Maju, 1994. Hlm 80.

observasi sehingga tampak mengandung nilai-nilai hukum serta postulat-postulatnya sampai yang bersifat filsafat<sup>9</sup>.

Teori hukum diperlukan untuk menerangkan dan menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya dengan fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenaran<sup>10</sup>.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Perlindungan Hukum<sup>11</sup> yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon sebagai *grand theory*. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Selanjutnya teori pendukungnya adalah Teori Kesejahteraan (*welfare state*) sebagai *middle teori*. Menurut teori kesejahteraan<sup>12</sup> bahwa suatu

---

<sup>9</sup> Oloan Sitorus, Darwinsyah Minin, “*Membangun Teori Hukum Indonesia*” Medan : Perc. Virgo, 2010. Hlm 24.

<sup>10</sup> Noni Gusvita “*Hambatan Pelaksanaan Ganti Rugi tanah untuk pembangunan pusat Pemerintahan Kabupaten Aceh Timur*” Medan, Tesis USU 2012. Hlm 15.

<sup>11</sup> Phillipus M. Hadjon, “*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*” Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987. Hlm 205 . Lihat juga yang dikutip Dayat Limbong, “*Penataan Lahan Usaha PK-5 Ketertiban VS Kelangsungan Hidup*” Medan : Pustaka Bangsa Press, 2006. Hlm 123.

<sup>12</sup> Djauhari, “*Kajian Teori Welfare State dalam perspektif Barat dan Islam*” Jurnal Hukum Vol. XVI, No. 1 Maret 2006. Hlm 29. Teori kesejahteraan mirip dengan Teori Kebahagiaan yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, hanya saja Bentham menggunakan istilah (*utility atau utilitarisme*) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan. Bentham menjelaskan bahwa pembentukan undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu. Menurut Bentham tujuan perundang-undangan untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat, untuk itu perundang-undangan harus berusaha

pemerintahan Negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia. Menurut Jimly Asshiddiqie konsep *welfare state* adalah menekankan tanggung jawab Negara dalam memberi bantuan kepada rakyat, seperti bantuan sosial, kesehatan, pendidikan, kemiskinan dan sebagainya<sup>13</sup>. Ramesh Mishra menyatakan *welfare state* adalah suatu tanggung jawab Negara terhadap kesejahteraan warga Negara yang meliputi intervensi ekonomi pasar, kebijakan ketenagakerjaan dan pelayanan kesejahteraan<sup>14</sup>.

Teori kesejahteraan berkaitan erat hubungannya dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945, yang menyatakan bahwa : Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat<sup>15</sup>.

Dalam konsep Negara kesejahteraan, tentunya Negara sebagai pemerintahan wajib menjamin agar terselenggaranya kesejahteraan bagi rakyat, yang didasarkan pada nilai-nilai kemanusiaan yang terkandung dalam Pancasila yaitu “adil dan beradab”.

---

untuk mencapai nafkah hidup, makanan berlimpah, perlindungan dan persamaan. Secara umum hukum seyogianya mewujudkan faedah bagi seluruh manusia bukan hanya satu individu saja, karena apa yang berfaedah bagi satu individu mungkin merugikan individu yang lain oleh sebab itu menurut anggapan teori Utilitarisme tujuan hukum adalah untuk “menjamin adanya kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada orang sebanyak-banyaknya”. Lihat dalam Achmad Ali, “*Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence); termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*” Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2012. Hlm 76-78. Lihat Juga Oloan Sitorus, Darwinsyah Minin, *Op. Cit.* Hlm 26. Lihat juga, Zainuddin Ali, “*Filsafat Hukum*” Jakarta : Sinar Garfika, 2009. Hlm 59.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*” Ichtiar Baru Van Hoeve : Jakarta, 1994. Hlm 229.

<sup>14</sup> Djauhari, *Op. Cit.* Hlm 29.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

Dan sebagai *applied teori* digunakan Teori Sistem dari Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip Achmad Ali<sup>16</sup>. Teori Sistem menyatakan bahwa hukum itu sebagai suatu kesatuan sistem yang didalamnya ada sub sistem yaitu struktur, substansi dan kultur hukum. Sudikno Mertokusumo<sup>17</sup> juga berpendapat bahwa hukum merupakan sistem yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan dari pada kesatuan. Teori sistem digunakan untuk melihat bagaimana satu kesatuan hukum berlaku dalam masyarakat (*law in action*).

Menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip oleh Soleman B. Taneko<sup>18</sup> hukum berfungsi sebagai pengawasan/pengendalian sosial (*social control*), penyelesaian sengketa (*dispute settlement*), dan rekayasa sosial (*social engineering*).

Dengan penjelasan ketiga teori di atas jelaslah bahwa jika berbicara masalah keadilan, kepastian dan ketertiban maka kita tidak bisa lepas dengan tujuan atau fungsi dari pada hukum itu sendiri karena fungsi hukum tidak lain adalah untuk mencapai keadilan, kepastian dan ketertiban. Tujuan atau fungsi

---

<sup>16</sup> Achmad Ali, “*Menguak Realitas Hukum; Rampai Kolom & Artikel Pilihan dalam Bidang Hukum*” Jakarta : Kencana Media Group, 2008. Hlm 9-10. Lihat juga Achmad Ali “*Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*” Bogor : Ghalia Indonesia, 2005. Hlm 1-2.

<sup>17</sup> Sudikno Mertokusumo (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo-I) “*Mengenal Hukum Suatu Pengantar*” Yogyakarta : Liberty, 2005. Hlm 122.

<sup>18</sup> Soleman B. Taneko, “*Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*” Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1993. Hlm 36. Bandingkan dengan pendapat Roscoe Pound yang menyatakan hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tools social engineering*) sedangkan Muchtar Kusumaatmadja yang menyatakan “*law as social engineering*” sebagai sarana pembangunan masyarakat yang dikenal dengan Teori Hukum Pembangunan. Baca juga, Muchtar Kusumaatmadja, “*Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*” Bandung : PT. Alumni, 2002. Hlm 13-15. Baca juga Romli Atmasasmita, “*Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Progresif dan Teori Hukum Pembangunan*” Yogyakarta : Genta Publishing, 2012. Hlm 65-72.

hukum tersebut mestinya dapat tercapai karena tanpa terealisasinya tujuan hukum maka keadilan, kepastian dan ketertiban hukum tidak akan tercapai.

Menurut Muchtar Kusumaatmadja seperti yang dikutip Sudikno Mertokusumo<sup>19</sup> tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban. Kebutuhan akan ketertiban ini syarat pokok (*fundamental*) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Selain mencapai ketertiban<sup>20</sup> hukum juga harus bisa memberi keadilan.

Dalam bukunya yang berjudul “*Penemuan Hukum sebuah Pengantar*” Sudikno Mertokusumo<sup>21</sup> menyebutkan bahwa fungsi kaedah hukum pada hakikatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia atau kelompok manusia sehingga adanya sebuah ketertiban dalam masyarakat. Kalau kepentingan manusia terlindungi maka keadaan masyarakat akan tertib. Kaedah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuannya hukum untuk ketertiban masyarakat dapat dicapai.

Pendapat Muchtar Kusumaatmadja dan Sudikno Mertokusumo di atas sejalan dengan pendapat Van Apeldoorn<sup>22</sup> yang mengatakan tujuan hukum adalah untuk mengatur tata tertib masyarakat secara damai dan adil. Perdamaian antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan

---

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo - I, *Op. Cit.* Hlm 80-81.

<sup>20</sup> Dalam upaya mencapai ketertiban ada tiga hukum yang selalu digunakan yaitu *Repressive Law*, *Autonomous Law* dan *Responsive Law*. Lihat, Dayat Limbong, *Op. Cit.* Hlm 34.

<sup>21</sup> Sudikno Mertokusumo (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo-II) “*Penemuan Hukum sebuah Pengantar*” Yogyakarta : Liberty, 2001. Hlm 11.

<sup>22</sup> Chainur Arrasjid, “*Dasar-dasar Ilmu Hukum*” Jakarta : Sinar Grafika, 2006. Hlm 39 - 40.

manusia yang tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta dan sebagainya terhadap sesuatu yang merugikan.

Lebih lanjut, Van Apeldoorn<sup>23</sup> menyatakan kepentingan dari perorangan dan kepentingan golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain, oleh sebab pertentangan itu maka menyebabkan pertikaian. Disinilah letak fungsi hukum untuk mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan diantaranya karena hukum hanya dapat dicapai tujuan jika ia menuju peraturan yang adil.

### **1.5.2. Kerangka Konsep**

Dalam kerangka konsepsi menjelaskan definisi-definisi operasional dengan tujuan untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran yang berbeda dari suatu istilah yang dipakai. Oleh sebab itu dalam penulisan ini juga didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil penulisan yang sesuai dengan tujuan yang ditentukan melalui judul tulisan, berikut beberapa definisi operasional yaitu :

1. Pelaksanaan adalah kegiatan atau aktifitas yang dilakukan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan.
2. Penyelesaian Sengketa adalah suatu cara yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan persengketaan baik melalui bantuan pihak ketiga maupun tanpa bantuan pihak ketiga.

---

<sup>23</sup> Ibid. Hlm 42.

3. Sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status Keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu.
4. Penyelesaian Sengketa Nonlitigasi adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan pada hukum yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa baik dengan bantuan pihak ketiga maupun tanpa bantuan pihak ketiga.
5. Pertanahan adalah bahagian permukaan bumi yang dapat dimiliki oleh seseorang sebagai hak atas tanah.

