

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan faktor penting dalam kehidupan manusia, baik itu dimanfaatkan sebagai tempat bermukim atau tempat tinggal, maupun sebagai sumber mata pencaharian untuk mempertahankan hidup. Dengan semakin banyaknya bertambah populasi penduduk, maka semakin tinggi manfaat tanah itu, dan semakin tinggi pula bertambah peminat akan tanah, padahal keadaan tanah itu sendiri sangat terbatas.

Tanah dalam arti hukum juga memiliki peranan yang sama penting dalam kehidupan manusia, karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah.¹

Di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Frasa yang berbunyi “dikuasai oleh negara” dalam Pasal tersebut sering menimbulkan salah pengertian, karena banyak orang menganggap bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 tersebut semua tanah di Indonesia dimiliki oleh negara. Anggapan demikian

¹ K. Wantijk Saleh, 1982, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 7

tidak benar, karena dalam konsep Hukum Agraria Indonesia, negara tidak memiliki tanah. Perkataan “dikuasai” dalam Pasal ini menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), ialah bukan berarti dimiliki, melainkan pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.²

Maksud yang terkandung dalam Pasal tersebut diatas juga dapat dianalisa dan dikembangkan bahwa kata dikuasai mempunyai makna yang sangat penting, artinya kata dikuasai berarti negara hanya diberikan suatu kewenangan dalam hak mengatur masalah tanah di Indonesia, yaitu untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Tanah ini kemudian diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan negara berdasarkan UUPA.³ Dengan adanya wewenang negara menguasai tanah seperti disebutkan diatas, dimaksudkan supaya tanah dapat digunakan untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya untuk rakyat.

² Ibid, hlm 13

³ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, hlm. 18.

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum. UUPA menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari pada hak itu, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.⁴

UUPA juga mengungkapkan, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, tetapi adanya fungsi sosial itu, tidak dan bukan berarti bahwa kepentingan perseorangan dapat dikesampingkan begitu saja, melainkan harus tetap dilindungi oleh pemerintah atau negara.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut.⁵

Selanjutnya, menurut Soedikno Mertokusumo didalam buku Urip Santoso, mengemukakan bahwa wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanahnya dibagi menjadi 2 yaitu ;

1. Wewenang umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air, dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung

⁴ Irawan Sorodjo, 2005, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hlm 22

⁵ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm 49.

berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.

2. Wewenang khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada Hak guna usaha adalah menggunakan hanya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁶

Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam Pasal 16 UUPA :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Bangunan
- c. Hak Pakai
- d. Hak Sewa
- e. Hak membuka tanah
- f. Hak Menguasai Hutan.
- g. Hak –hak lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.

Hak milik diatur secara khusus dalam Pasal 20 sampai Pasal 27 UUPA. Pasal 20 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Selanjutnya ayat (2), hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dengan demikian maka sifat-sifat Hak milik adalah :

⁶ Ibid, hlm 49

- a. Turun temurun, artinya hak milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.
- b. Terkuat, artinya bahwa hak milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara hak-hak yang lain atas tanah.
- c. Terpenuhi, artinya bahwa hak milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.
- d. Dapat beralih dan dialihkan.
- e. Dapat dibebani kredit dengan dibebani Hak Tanggungan.
- f. Jangka waktu tidak terbatas.⁷

Berkaitan dengan lahirnya hak atas tanah ini, UUPA menetapkan bahwa hak atas tanah wajib di daftar, salah satu tujuan yang hendak dicapai dengan berlakunya UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi para pemiliknya, sehubungan dengan itu maka dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, telah menentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah negara Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah.

Kemudian pada Pasal 19 ayat (2), menentukan bahwa pendaftaran tanah menurut ayat (1) Pasal ini, yaitu :

- a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah.

⁷ Ali Achmad Chomzah, 2002, *hukum pertanahan seri hukum pertanahan I pemberian hak atas tanah Negara dan seri hukum pertanahan II sertipikat dan permasalahannya*, prestasi pustaka, Jakarta, hlm 5-6.

- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Atas dasar ketentuan tersebut, maka selanjutnya untuk memberi perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkan, yaitu diterbitkannya alat bukti berupa sertipikat. Dimana pengertian sertipikat ini menurut Pasal 13 ayat(3) Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yaitu salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan Menteri Agraria, dan diberikan kepada yang berhak.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang disebut sertipikat tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat tanah diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, selanjutnya sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah, sebagai pemegang hak, atau kepada pihak yang diberikan kuasa oleh pemegang hak.⁸

⁸ Aartje Tehupeior, 2012, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, hlm 37.

Berhubungan dengan kepemilikan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat itu, saya mengangkat konflik yang terjadi di kabupaten Indragiri hulu,Provinsi Riau, dimana Terdapat kepemilikan sertipikat hak milik atas tanah, tetapi tanah tersebut di akui sebagai Taman Nasional Tesso Nilo.

Taman Nasional Tesso Nilo itu termasuk dalam kawasan hutan. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Demikian berdasarkan Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan.

Dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan peruntukan hutan, pemerintah menetapkan kawasan hutan dalam beberapa jenis berdasarkan fungsi, dan status masing-masing, sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 angka 2 Undang-Undang Kehutanan, bahwa hutan berdasarkan fungsinya dibedakan menjadi tiga, yaitu

- a. Kawasan Hutan Konservasi, kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
- b. Kawasan Hutan Lindung, kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyanggah kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
- c. Kawasan Hutan Produksi, kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN) semula merupakan sebagian dari kelompok Hutan Produksi Terbatas (HPT) yang berada di Tesso Nilo (Blok Hutan Tesso Nilo). Kemudian dengan SK Menhut No: 255/Menhut-II/2004 tanggal 19 Juli 2004, bagian dari Blok Hutan Tesso Nilo itu seluas ±38.576 Ha ditingkatkan statusnya menjadi Kawasan Hutan Konservasi, yaitu Taman Nasional. Pada Tahun 2009 Taman Nasional Tesso Nilo diperluas menjadi ± 83.068 Ha melalui Surat Keputusan Menhut Nomor. SK. 663/Menhut-II/2009 tanggal 15 Oktober 2009.⁹

Pengusulan dan penetapan Hutan konservasi di Indonesia dilakukan melalui serangkaian proses yang disebut pengukuhan kawasan hutan. Kawasan konservasi sendiri mencakup kawasan pelestarian alam (Taman Nasional, Taman wisata alam, Taman hutan raya). Pengukuhan kawasan hutan merupakan rangkaian kegiatan penunjukkan, penataan batas, dan penetapan kawasan hutan. Penunjukkan dan penetapan kawasan hutan konservasi ini menjadi kewenangan Menhut yang dituangkan dalam surat keputusan (SK) Menteri Kehutanan.¹⁰

Tata cara pengukuhan kawasan hutan konservasi pada mulanya mengacu pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 399/KPTS-II/1990 tentang pedoman Pengukuhan hutan, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 634/KPTS-II/1996, lalu Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 32/KPTS-II/2001 tentang kriteria dan standar pengukuhan kawasan Hutan. Sejak dikeluarkan

⁹ Di kutip dari situs <http://www.tntessonilo.com>, diakses pada tanggal 20 Januari 2016, pukul 13.00 WIB

¹⁰ Dikutip dari situs <https://tnrawku.wordpress.com>, di akses pada tanggal 06 Maret 2016, Pukul 10.10 WIB

Permenhut Nomor 50 Tahun 2011 tentang pengukuhan Kawasan hutan, maka peraturan sebelumnya dinyatakan tidak berlaku.¹¹

Pada dasarnya, sesuai Permenhut Nomor 50 tahun 2011, untuk dapat ditetapkan sebagai kawasan hutan konservasi, ada 3 tahapan besar yang harus dilalui, yaitu;

1. Penunjukkan dengan Keputusan Menteri;
2. Penetaan batas, terdiri atas pelaksanaan tata batas dan pembuatan berita acara tata batas kawasan hutan yang ditandatangani oleh panitia tata batas atau pejabat yang berwenang;
3. Penetapan dengan keputusan menteri.

Area yang ditunjuk sebagai kawasan hutan konservasi dapat berasal dari area dari wilayah provinsi yang mengalami perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan harus sejalan dengan proses revisi tata ruang wilayah, atau wilayah tertentu secara parsial yang mula nya berstatus bukan kawasan hutan.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang tata ruang yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007, dengan tegas terdapat pada Pasal 60; dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk ;

- a. Mengetahui rencana tata ruang;
- b. Menikmati penambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;

¹¹ Ibid

- c. Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. Mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diwilayahnya;

Berkaitan dengan itu, terjadi kejanggalan atau kepastian hukum yang tidak jelas dalam kasus Taman Nasional Tesso Nilo ini, yang mana padahal penerbitan sertipikat sudah lebih dahulu dilakukan sebelum diakuinya atau ditetapkannya tanah tersebut sebagai Taman Nasional Tesso Nilo, Dan juga Penetapan tersebut dilakukan tanpa adanya pembebasan hak atas tanah dan pemberian ganti rugi dari negara kepada kepemilikan atas sertipikat hak milik atas tanah tersebut, padahal mengenai itu sudah jelas di atur pada Undang-Undang diatas Pasal 60 huruf c.

Maksud dari penggantian yang layak pada Pasal 60 huruf c dalam Undang-Undang tersebut adalah bahwa nilai atau besarnya penggantian tidak menurunkan tingkat kesejahteraan orang yang diberi penggantian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹² Peraturan perundang-undangan yang dimaksud yaitu berkenaan mengenai pengadaan tanah, yang sebelumnya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) nomor 55 tahun 1975, yang kemudian diganti dengan Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1993 dan kemudian diganti dengan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005.

¹² Hasni, 2008, *Hukum penataan ruang dan penatagunaan tanah*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, hlm 215-216.

Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.65/2006, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.65/2006 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.

Lebih lanjut mengenai kelanjutan kasus yang diangkat penulis diatas, yaitu Masyarakat yang mempunyai hak atas tanah itu hanya bisa menikmati atau mengelola hasil diatas tanah mereka miliki, tanah itu tidak bisa dialihkan atau pun di jadikan sebagai agunan apabila ingin memasang Hak Tanggungan di Bank, padahal hak atas tanah mereka itu berupa hak milik yang sudah bersertipikat, ungkap salah satu pemilik sertipikat hak milik.¹³

Dalam hal ini, mereka seharusnya mempunyai hak terpenuh atas tanah, sebagaimana terdapat dalam ketentuan UUPA tentang Hak Milik, dan untuk membuktikan bahwa mereka telah mempunyai pembuktian hak atas tanah tersebut, mereka sudah memiliki sertipikat yang sah dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional, dan sudah seharusnya hak mereka dilindungi oleh negara, apabila hak atas tanah mereka dicabut, maka akan diberikan ganti kerugian .

Dari penjelasan tersebut diatas, penulis merasa tertarik dan perlu dilakukan penelitian dengan judul mengenai **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH DALAM KAWASAN TAMAN NASIONAL TESSO NILO, DI KABUPATEN INDRAGIRI HULU, PROVINSI RIAU.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dikemukakan diatas, agar lebih terarah maka penulis membatasi permasalahan sebagai berikut :

¹³ Hasil Wawancara bapak Muhammad Arif, pemilik sertipikat, tanggal 10 bulan Desember 2015

1. Bagaimanakah proses penetapan kawasan Taman Nasional Tesso Nilo dan kepemilikan sertipikat hak atas tanah di Kabupaten Indragiri Hulu ?
2. Bagaimanakah kedudukan sertipikat hak milik dalam kawasan Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Indragiri Hulu ?
3. Bagaimanakah proses pemberian ganti rugi dalam pembebasan hak milik atas tanah dalam kawasan Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Indragiri Hulu ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana proses penetapan kawasan Taman Nasional Tesso Nilo dan kepemilikan sertipikat hak atas tanah di Kabupaten Indragiri Hulu.
2. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan sertipikat hak milik atas tanah dalam kawasan Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Indragiri Hulu.
3. Untuk mengetahui bagaimana proses pembebasan hak dan pemberian ganti rugi terhadap pemegang sertipikat hak milik atas tanah dalam kawasan Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Indragiri Hulu.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat itu adalah :

1. Secara Teoritis.

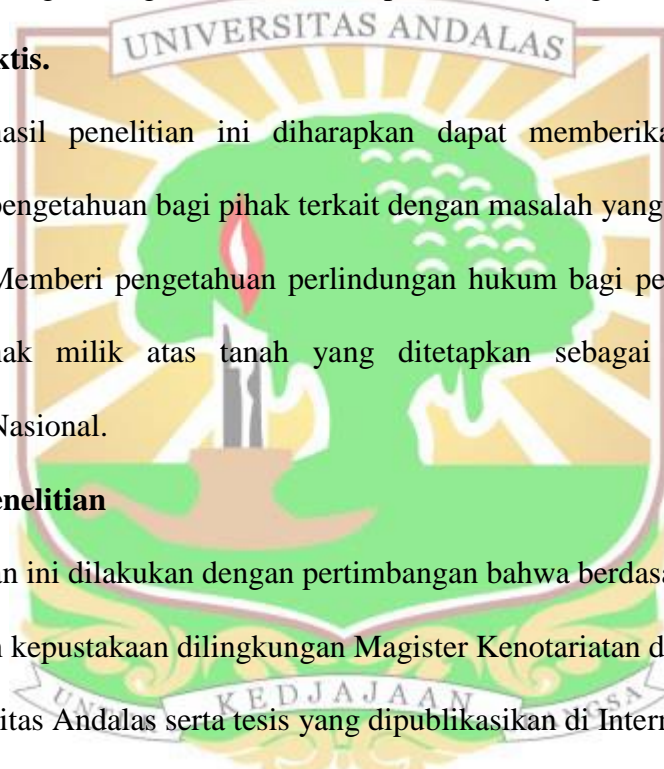
- a. Berkaitan dengan hasil penelitian ini, dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum secara umumnya, dan khususnya dalam bidang hukum agrarian atau pertanahan.
- b. Untuk memperoleh masukan yang dapat digunakan almanater dalam mengembangkan bahan-bahan perkuliahan yang telah ada.

2. Secara Praktis.

- a. hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pedoman dan pengetahuan bagi pihak terkait dengan masalah yang diteliti.
- b. Memberi pengetahuan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai kawasan Taman Nasional.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan dilingkungan Magister Kenotariatan dan Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas serta tesis yang dipublikasikan di Internet, penelitian dengan judul “ **PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH DALAM KAWASAN TAMAN NASIONAL TESSO NILO DI KABUPATEN INDRAGIRI HULU PROVINSI RIAU** ” belum pernah dilakukan.



Memang ada ditemukan penelitian sebelumnya yang hampir mempunyai kesamaan dengan judul yang diteliti penulis, namun permasalahan dan bidang kajiannya berbeda, yaitu :

1. Tesis Santi Safari, mahasiswa Magister Hukum Universitas Andalas tahun 2012, dengan judul “ **Perlindungan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Dalam Penetapan Kawasan Hutan Di Sumatera Barat.**”

Adapun pembahasan yang di kaji dari tesis nya tersebut ialah

- a. Tentang bagaimana proses penetapan kawasan hutan di sumatera barat.
- b. Tentang bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah, dalam kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan hutan
- c. Tentang bagaimana perlindungan hukum terhadap hak ulayat masyarakat adat dalam penetapan kawasan hutan di sumatera barat.

2. Tesis Riki Zakaria, mahasiswa Magister Hukum Universitas Andalas tahun 2012, dengan judul “ **Pelaksanaan Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kota Pariaman (Studi Kasus Pelebaran Jalan 2 (Dua) Jalur Jalan Imam Bonjol, Pariaman)**”.

Adapun pembahasan yang dikaji dari tesisnya tersebut ialah :

- a. Tentang bagaimana pelaksanaan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum di kota pariaman (studi kasus pelebaran jalan 2 (dua) jalur jalan imam bonjol pariaman.

- b. Tentang apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan hak atas tanah untuk kepentingan umum di kota pariaman (studi kasus pelebaran jalan 2 (dua) jalur jalan imam bonjol pariaman.
3. Tesis Putri Nirwana, Mahasiswa Magister Hukum Universitas Andalas, tahun 2013, dengan judul, “ **Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Layang (Fly Over) Simpang Delapan Padang Panjang Sebagai Aset**”.

Adapun pembahasan yang dikaji dari tesisnya :

- a. Tentang bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan layang simpang delapan padang panjang.
- b. Tentang bagaimana status pekerjaan fisik yang sejalan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan layang simpang delapan padang panjang
- c. Tentang bagaimana status tanah PT. KAI Persero dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Sedangkan penelitian yang akan diangkat oleh penulis ini, membahas permasalahan :

- a. Tentang Bagaimana kronologis Kepemilikan hak atas tanah dan Penetapan Kawasan Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Indragiri hulu, Provinsi Riau
- b. Tentang Bagaimana kedudukan sertipikat hak milik di dalam dalam kawasan Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau.

- c. Bagaimana proses pembebasan dan pemberian ganti rugi terhadap pemegang sertipikat hak milik atas tanah dalam kawasan Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau.

Dengan demikian penelitian ini mempunyai perumusan masalah yang akan dikaji berbeda dan topiknya ada beberapa yang sama seperti penelitian yang tersebut diatas, maka oleh Karena itu diharapkan penelitian ini dapat melengkapinya.

F. Kerangka Teoretis Dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoretis

Teori merupakan sebuah keberadaan yang sangat penting dalam dunia hukum, karena hal tersebut merupakan konsep yang dapat menjawab suatu permasalahan yang timbul. Teori juga merupakan sarana yang memberikan rangkuman, yaitu bagaimana cara memahami suatu masalah dalam setiap bidang ilmu pengetahuan hukum. Disamping itu teori diperlukan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.¹⁴ Adapun kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis, mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.¹⁵

Teori hukum selalu berkembang mengikuti perkembangan manusia serta mengikuti kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dalam manusia. Menurut Sudikno

¹⁴ Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama Press, Jakarta, hlm. 21.

¹⁵ M.Solly Lubis, 1994, *Filsafat dan Ilmu Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hlm 80.

Mertokusumo, teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintetis saja. Dikatakan secara kritis karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi penalaran.¹⁶

Adapun teori yang dapat digunakan untuk membahas permasalahan dalam tesis ini yaitu :

a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁷

Kepastian hukum itu juga dikemukakan oleh Utrecht, yang mana kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum, membuat mengetahui perbuatan apa yang boleh dilakukan atau tidak boleh

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 87.

¹⁷ Peter Mahmudi Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 158.

dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁸ Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastiannya saja.¹⁹ Oleh sebab itu hukum dalam penegakkannya tidak hanya berpijak dalam satu tujuan hukum saja, misalnya menerapkan keadilan tanpa adanya kepastian hukum, atau sebaliknya mengedepankan kepastian hukum tanpa melihat sisi keadilan yang kemudian berimbas pada aspek kemanfaatan hukum itu sendiri.

Kepastian hukum berkaitan dengan supremasi hukum atau kekuasaan tertinggi, karena hukum lah yang berdaulat. Dengan landasan ini Undang-Undang dalam arti formal dan Undang-Undang Dasar sendiri merupakan tumpuan dasar bagi tindakan pemerintah. Dalam kaitannya dalam penulisan ini, maka kepastian hukum yang dimaksudkan adalah kepastian hukum atas kepemilikan tanah dengan status hak milik atas tanah, yang telah mendapatkan kepastian hukumnya dan telah didaftarkan, dan telah memiliki bukti atas kepemilikan hak atas tanah, yang disebut sertipikat.

¹⁸ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 23.

¹⁹ Ahmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, hlm 82.

sehingga nantinya dapat dijadikan alat bukti kepemilikan yang kuat atas bidang tanah tersebut.

b. Teori Perlindungan Hukum

Keberadaan hukum dalam masyarakat merupakan suatu sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat, sehingga dalam hubungan antar anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Hukum tidak lain adalah perlindungan kepentingan manusia yang berbentuk norma dan kaedah. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah mengandung isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaedah.²⁰

Tujuan pokok hukum dalam sebagai perlindungan kepentingan manusia adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, sehingga terwujud kehidupan yang seimbang. Menurut Abdoel Djamali, bahwa hukum itu bertujuan agar mencapai tata tertib antar hubungan manusia dalam kehidupan sosial. Hukum menjaga keutuhan hidup agar terwujud suatu keseimbangan psikis dan fisik dalam kehidupan terutama kehidupan kelompok sosial.²¹ Berarti hukum juga menjaga supaya selalu terwujud keadilan dalam kehidupan social atau bermasyarakat. Menurut Subekti dalam buku Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa, tujuan hukum itu mengabdikan

²⁰ Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm 39.

²¹ Abdoel Djamali, 2009, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindi Persada, Jakarta, hlm 2.

kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya.²²

Pada hakikatnya terdapat hubungan antara subjek hukum dengan objek hukum yang dilindungi oleh hukum dan menimbulkan kewajiban. Hak dan kewajiban yang timbul dari hubungan hukum tersebut harus dilindungi oleh hukum, sehingga anggota masyarakat merasa aman dan dalam melaksanakan kepentingannya. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum dapat diartikan sebagai suatu pemberian jaminan atau kepastian bahwa seseorang akan mendapatkan apa yang telah menjadi hak dan kewajibannya, sehingga yang bersangkutan merasa aman. Secara teoritis, bentuk perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- 1) Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif yaitu perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan yang diberikan pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

- 2) Perlindungan Hukum Refresif

Perlindungan hukum refresif adalah perlindungan hukum yang berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Perlindungan hukum refresif

²² Ibid, hlm 61

merupakan perlindungan akhir berupa sanksi denda, penjara dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan pelanggaran.²³

Dalam penelitian ini lebih menekankan pada perlindungan hukum refresif. Perlindungan hukum refresif yang dimaksudkan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum dalam menyelesaikan sengketa mengenai kepemilikan sertipikat hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai kawasan Taman Nasional dan tanpa dilakukannya pembebasan hak atas tanahnya sesuai dengan aturan yang berlaku dan diberikannya ganti kerugian dari pemerintah.

c. Teori Kewenangan

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan, kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya yaitu, hukum, kewenangan, keadilan, kejujuran, kebinestarian, dan kebajikan.²⁴

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang.. istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “bevoegheid” dalam istilah hukum belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah

²³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurhani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 262.

²⁴ Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, hlm 37-38

“bevoegheid”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.²⁵

Ateng Syafrudin berpendapat, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu saja dari kewenangan (rechtsbevoegdheden). Wewenang merupakan lingkup tindakan publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan, tetapi meliputi wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²⁶

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut diatas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (authority) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (competence). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

²⁵ Philipus M.Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm 2.

²⁶ Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintah Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Bandung, hlm 22

Menurut Indroharto, kewenangan dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁷ Dalam prakteknya pelaksanaan tugas dan wewenang di bidang kehutanan tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat, hal ini disebabkan karena tidak adanya dinas kehutanan di tingkat daerah. Keterlibatan pemerintah daerah dalam bidang kehutanan adalah dalam hal penerbitan izin, dan sebatas pengusulan dalam hal penetapan kawasan.

Kewenangan sangat relevan sebagai landasan teori dalam pembahasan ini, karena keabsahan tindakan pemerintah dalam penetapan kawasan hutan diukur berdasarkan wewenang yang diatur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Kerangka Konseptual.

- a. Perlindungan hukum adalah secara umum dapat dijelaskan bahwa pengertian perlindungan hukum adalah tindakan melindungi atau memberikan pertolongan dalam bidang hukum.²⁸
- b. Hak milik atas tanah adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dapat dialihkan kepada pihak lain. Pihak yang boleh mendapatkan hak milik atas tanah adalah warga negara Indonesia. Selain itu atas penetapan pemerintah

²⁷ Indroharto, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Uoaya Administrasidi Indonesia*, Liberty, Yorgyakarta, hlm 154.

²⁸ Philipus M.Hadjon, Op.cit hlm 224

badan-badan hukum juga dapat memiliki hak milik atas tanah. Penetapan ini tentu harus dipenuhi oleh sebuah badan hukum.²⁹

- c. Sertipikat adalah jenis sertipikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertipikat tersebut. Sertipikat hak milik tidak ada batas waktu kepemilikannya, sertipikat ini langsung dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.³⁰
- d. Pembebasan hak adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk melepaskan hubungan antara pemilik atau pemegang hak atas tanah dengan pembayaran harga atau dengan ganti rugi.³¹
- e. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada yang berhak dalam proses pengadaan tanah.
- f. Kawasan Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN) adalah semula merupakan sebagian dari kelompok Hutan Produksi Terbatas (HPT) yang berada di Tesso Nilo (Blok Hutan Tesso Nilo). Kemudian dengan SK Menhut No: 255/Menhut-II/2004 tanggal 19 Juli 2004, bagian dari Blok Hutan Tesso Nilo itu seluas ±38.576 Ha ditingkatkan statusnya menjadi kawasan konservasi, yaitu Taman Nasional. Pada Tahun 2009 Tesso Nilo diperluas menjadi ± 83.068 Ha melalui Surat Keputusan Menhut Nomor. SK. 663/Menhut-II/2009 tanggal 15 Oktober 2009.

²⁹Ibid, hlm 25

³⁰Eli Wuria Dewi, Op.Cit hlm 51

³¹John Salindeho, Op.Cit hlm 27

d. Metode Penelitian

Untuk dapat menjawab permasalahan yang terdapat dalam penulisan ini, maka dilakukan suatu penelitian guna melengkapi data yang harus diperoleh untuk dipertanggungjawabkan kebenarannya, yang akan dijadikan sebagai bahan penulisan dan jawaban yang objektif. Maka pada penelitian ini, metode yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan Masalah

Metode Pendekatan masalah yang digunakan pada penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku, serta dalam hal ini penelitian dilakukan dengan berawal dari penelitian terhadap data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan.³²

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat penelitian deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendiskripsikan atau menggambarkan dan menganalisis data yang diperoleh secara sistematis, faktual dan akurat dengan menggunakan teori-teori yang relevan.³³

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam ini yaitu :

³² Bambang Sugono, 2006, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 75

³³ Ibrahim Johni, 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing , Malang, hlm 336

a. Data Primer

Data primer (*Primary data atau Basic data*) merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama dilapangan. Semua keterangan untuk pertama kalinya dicatat peneliti. Pada permulaan penelitian belum ada data yang ditemukan oleh peneliti yang pernah dilakukan oleh penelitian sebelumnya.³⁴ Dalam penelitian ini data primer tersebut berupa hasil wawancara yang dilakukan dilapangan melalui pihak-pihak terkait.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*Secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.³⁵ Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang dapat membantu dalam penelitian, yaitu dengan peraturan perundang-undangan terkait;
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria.
 - c. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
 - d. Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 yang telah diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang.

³⁴ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 2010, Sinar Grafindo, Jakarta, hlm 11

³⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, hlm 30.

- e. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 50 tahun 2011 tentang pengukuhan kawasan hutan.
- f. Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Menhut-II/2004 dan Nomor 633/Menhut-II/2009 tentang penetapan kawasan Taman nasional Tesso nilo.

2. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang member penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa tulisan-tulisan yang terkait hasil penelitian dan berbagai kepustakaan dibidang hukum.³⁶ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku jurnal, makalah, artikel, serta karya tulis ilmiah lainnya yang bersangkutan dengan yang akan diteliti.

3. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan yang memberikan informasi serta petunjuk bahan hukum primer dan sekunder.³⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan adalah Kamus Besar Indonesia serta Kamus Hukum lainnya yang dibutuhkan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam mendapatkan data yang akurat dan relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

a. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan teknik semi terstruktur, yaitu dengan membuat

³⁶ Saejono Soekamto, Op.cit, hlm 52

³⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, Op.cit, hlm 32.

daftar pertanyaan terlebih dahulu dan ditambah dengan pertanyaan yang muncul ketika melakukan penelitian.³⁸ Wawancara ini akan dilakukan kepada pihak yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu instansi Kantor Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Indragiri Hulu, Balai Taman Nasional Tesso Nilo, Masyarakat.

b. Studi dokumen

Studi dokumen dilakukan dengan mencari dan mempelajari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti. Pelaksanaan teknik ini dilakukan terhadap data sekunder yaitu dengan mempelajari bahan kepustakaan hukum, literatur (buku-buku), serta peraturan-peraturan yang terkait.

5. Teknik Pengelolaan dan Analisa Data

a. Teknik Pengelolaan Data

Data yang telah diperoleh diolah dengan cara Editing, yaitu data yang telah diperoleh tidak semuanya dimasukkan ke dalam hasil penelitian, namun dipilih terlebih dahulu data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, sehingga diperoleh data yang lebih terstruktur. Sehingga memudahkan dalam menganalisis.

b. Analisa Data

Data yang diolah, kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis terhadap data-data untuk menghasilkan data yang tersusun secara sistematis berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli dan pengalaman peneliti.

³⁸ Catherine Dawson, 2010, *Metode Penelitian Praktis sebuah Panduan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm 34