

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai tubuh bumi merupakan tempat tinggal serta tempat beraktifitas bagi manusia dan juga merupakan kekayaan nasional yang dibutuhkan oleh manusia baik secara individual, badan usaha maupun pemerintah dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional. Jadi dengan demikian tanah mempunyai arti penting dan peranan penting dalam hidup dan kehidupan manusia karena sebagian besar kehidupan manusia tergantung dengan tanah<sup>1</sup>. Dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional tanah mempunyai peran yang sangat penting, tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Karena kesediaan tanah yang relatif tetap sedangkan kebutuhan akan tanah terus meningkat, maka diperlukan pengaturan yang baik, tegas, dan cermat mengenai penguasaan pemilikan maupun pemanfaatan tanah, sebagai upaya untuk mewujudkan cita-cita penguasaan dan penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Permasalahan pembangunan di Indonesia erat kaitannya terhadap permasalahan tanah diantara pihak pembangunan dengan pemilik tanah baik secara fisik maupun non fisik.

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Manusia memiliki cipta dan

---

<sup>1</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1977, *Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fiducia Di dalam Praktik dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Bulak Sumur, hlm 6

rasa dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi yang akan datang. Pemanfaatan sumber daya alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga mempertimbangkan dan memperhatikan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhan tersebut sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan oleh pemerintah, khususnya pembangunan fisik mutlak memerlukan tanah. Tanah tersebut dapat berupa tanah negara maupun tanah hak. Pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana yang paling penting sedangkan warga masyarakat memerlukan tanah untuk tempat tinggal serta mencari nafkah, hal inilah yang merupakan suatu polemik didalam keperluan pembangunan, namun hal ini harus dilakukan agar terciptanya pembangunan infrastruktur yang dapat dirasakan masyarakat.

Istilah pengadaan tanah secara substansial lebih luas daripada hanya yang dimaksud pengadaan tanah<sup>2</sup>. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Wujud pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan merupakan suatu cara yang ditempuh oleh pemerintah dalam rangka mengambil tanah-tanah warga masyarakat demi suatu pembangunan<sup>3</sup>.

Dalam pembukaan UUD RI 1945 dengan kata-kata : “memajukan kesejahteraan umum” dalam Pasal 33 ayat (3) menggariskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata- kata“ Bumi, air dan Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

---

<sup>2</sup> Yudhi Setiawan, 2009, *Instrumen Hukum Campuran (Gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta., hlm 2.

<sup>3</sup> Ibid, hlm 3

dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Dalam batang tubuh UUD RI 1945 sendiri tidak terdapat penjelasan mengenai sifat dan lingkup Hak Menguasai dari Negara tersebut. Dalam penjelasan ayat (3) pasal tersebut hanya dinyatakan, bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Baru dengan kelahiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang pada tanggal 24 September 1960, diberikan penjelasan resmi (otentik) mengenai sifat dan lingkup Hak Menguasai dari Negara tersebut, Peraturan hak atas tanah telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104).

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, atas hak menguasai negara diatur di dalam Pasal 2 UUPA : (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan dimana di dalam UUPA menjamin hak milik pribadi atas tanah tersebut tetapi penggunaannya yang bersifat untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tidak boleh bertentangan dengan

kepentingan masyarakat sehingga timbul keseimbangan, kemakmuran, keadilan, kesejahteraan bagi masyarakat maupun pribadi yang memiliki tanah.

Pasal 18 UUPA dalam kaitannya terhadap pengadaan tanah juga berperan penting untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Pengaturan pengadaan tanah juga diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 perubahan ke tiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tanah dibagi menjadi dua yaitu, tanah hak dan tanah Negara. Tanah hak adalah tanah-tanah yang sudah ada hak di atasnya, contohnya hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak sewa seperti hak-hak yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA., sedangkan tanah negara merupakan tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) contohnya tanah bengkok desa.

Apabila tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, maka pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu dengan cara pengajuan permohonan hak atas tanah secara langsung kepada negara, untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan. Akan tetapi, tanah negara saat ini jarang ditemukan, oleh karena itu tanah yang diperlukan untuk pembangunan umumnya adalah tanah hak yang dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna

bangunan, dan hak pakai.

Negara selaku badan penguasa yang memiliki hak menguasai yang menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang member wewenang kepada Negara untuk menguasai seperti hal tersebut<sup>4</sup>. Negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pembangunan sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik<sup>5</sup>. Penguasaan tanah untuk kepentingan publik salah satunya diperlukan untuk pembentukan pembangunan perkantoran kabupaten Kerinci

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah dikuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak- hak lainnya menurut UUPA

---

<sup>4</sup> Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum*, Djambatan, Jakarta, hlm 234

<sup>5</sup> Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformas Agraria)*, Yogyakarta: Citra Media, 2007 hlm. 5

Proses pembebasan tanah tidak akan pernah lepas dengan adanya masalah ganti rugi, maka perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data- data yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi. Apabila telah tercapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

Apabila pembebasan tanah melalui musyawarah tidak mendapatkan jalan keluar antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sedangkan tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum, maka dapat ditempuh dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana di atur dalam Undang- Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum dewasa ini menuntut adanya pemenuhan kebutuhan akan pengadaan tanah secara cepat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Bagi Kepentingan Umum menjadi salah satu payung hukum bagi pemerintah dalam hal mempermudah penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Melalui kebijakan tersebut, melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah, pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil tanah milik masyarakat yang secara kebetulan diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak

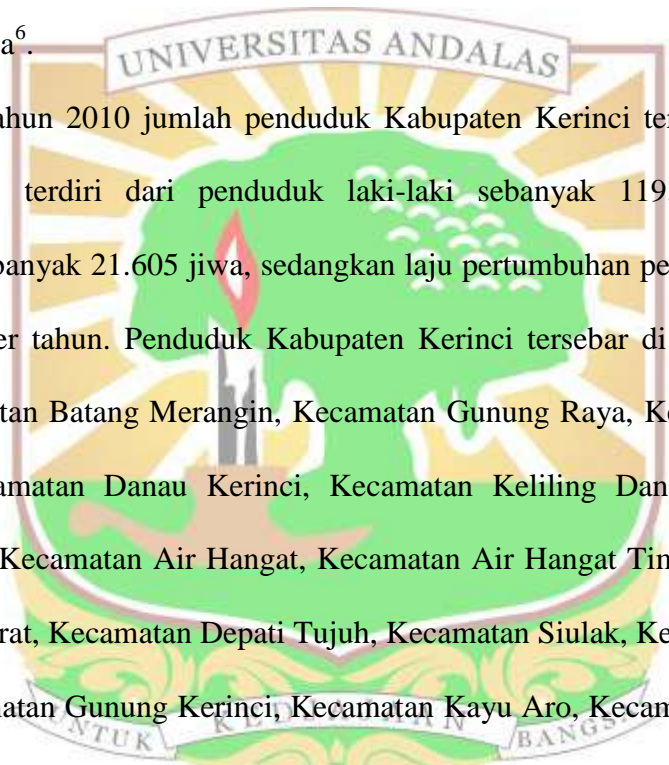
besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi.

Hal itulah yang kemudian menjadi permasalahan, bahwa konsinyasi yang diterapkan dalam Undang – undang ini berbeda dengan konsinyasi yang di atur dalam KUHPerdara, di mana dalam KUHPerdara konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Perpres justru sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut.

Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa Perpres No. 65 Tahun 2006 lebih memihak investor daripada nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum. Penerapan konsinyasi dalam Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Bagi Kepentingan Umum ini sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah bisa jadi membawa dampak pada kesewenang - wenangan pemerintah dalam hal penggusuran atau pengusiran secara paksa. Padahal alternatif terakhir yang dapat ditempuh adalah dengan pengajuan permohonan pencabutan hak atas tanah berdasarkan UU No. 20 Tahun 1961, dan bukannya dengan mengkonsinyasikan uang ganti rugi ke pengadilan negeri dan menganggap kewajibannya dalam pembebasan lahan sudah selesai, dan dengan serta merta melakukan pembangunan di lahan tersebut.

Secara geografis Kabupaten Kerinci berada di ujung paling barat Propinsi Jambi. Daerah ini berupa dataran tinggi yang berada di antara 500 s/d 1.500 meter

dari permukaan laut. Luas Wilayah Kabupaten Kerinci adalah 380.000 Ha dan merupakan Kabupaten terkecil ketiga di antara Kabupaten/Kota yang ada di Propinsi Jambi (seluas 7,20% dari total luas Propinsi Jambi). Sementara sejumlah 191.822 Ha (50,37%) merupakan wilayah Taman Nasional Kerinci Seblat. Hanya sekitar 189.27 Ha (49,63%) yang menjadi kawasan hunian, hutan konservasi dan lahan pertanian serta perkebunan. Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) dikenal sebagai surga bagi keanekaragaman hayati sekaligus berfungsi sebagai paru-paru dunia<sup>6</sup>.

The logo of Universitas Andalas is a shield-shaped emblem. At the top, a banner reads "UNIVERSITAS ANDALAS". The central part of the shield features a green tree with a red flame-like shape at its base. Below the tree, there is a white figure that appears to be a person or a deity. At the bottom of the shield, another banner contains the motto "UNTUK KEMAJUAN BANGSA".

Pada tahun 2010 jumlah penduduk Kabupaten Kerinci tercatat sebanyak 241.067 jiwa, terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 119.020 jiwa dan perempuan sebanyak 21.605 jiwa, sedangkan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,83 persen per tahun. Penduduk Kabupaten Kerinci tersebar di 16 kecamatan, yaitu: Kecamatan Batang Merangin, Kecamatan Gunung Raya, Kecamatan Bukit Kerman, Kecamatan Danau Kerinci, Kecamatan Keliling Danau, Kecamatan Sitinjau Laut, Kecamatan Air Hangat, Kecamatan Air Hangat Timur, Kecamatan Air Hangat Barat, Kecamatan Depati Tujuh, Kecamatan Siulak, Kecamatan Siulak Mukai, Kecamatan Gunung Kerinci, Kecamatan Kayu Aro, Kecamatan Kayu Aro Barat, dan Kecamatan Gunung Tujuh. Serta 286 desa dan 2 kelurahan tersebar di sana.

Secara administratif di sebelah utara Kabupaten Kerinci berbatasan dengan Kabupaten Solok Selatan, Propinsi Sumatera Barat. Di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Merangin, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Bungo dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Muko-muko, Propinsi Bengkulu.

---

<sup>6</sup> [www.pemkab-kerinci.go.id/](http://www.pemkab-kerinci.go.id/) Sekilas Tentang Pembangunan Daerah Kabupaten Kerinci, diakses pada tanggal 1 Maret 2017



Sementara di tengah-tengah Kabupaten Kerinci terdapat wilayah administratif Kota Sungai Penuh yang merupakan hasil pemekaran sebagaimana di atur dalam Undang – Undang No 25 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kotamadya Sungai Penuh.<sup>7</sup>

Atas dasar itulah Pemerintah Kabupaten Kerinci mengadakan pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum untuk kelancaran pemerintahan guna kelancaran aktivitas pemerintahan, dimana tanahnya berasal dari hibah dengan cara pelepasan / pembebasan tanah hak atas milik adat yang menjadi tanah negara. Bahwa selama ini masih banyak terdapat tanah – tanah instansi pemerintah Kerinci baik itu yang didapat dalam pengadaan tanah yang belum bersertifikat, untuk itu perlu didaftarkan segera. Berdasarkan informasi dan laporan dari bagian aset Pemerintah Kabupaten Kerinci dilaporkan aset tanah Pemerintah Kabupaten Kerinci dilaporkan aset tanah milik Pemkab Kerinci belum bersertifikat sangat banyak hal ini sesuai dengan yang diterbitkan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Kerinci Nomor 030/655/VI/DPPKA/2016 tanggal 27 Februari 2016 terdapatnya 37 ( tiga puluh tujuh ) porsi tanah yang belum bersertifika , untuk itu pemerintah Kerinci menargetkan akan menyelesaikan secara bertahap, diantaranya berupa tanah sekolah, puskesmas, gedung kantor, maupun tanah kosong

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka perlu adanya perumusan masalah guna mempermudah pembahasan selanjutnya. Adapun permasalahan yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

---

<sup>7</sup> Ibid.

1. Bagaimana pengurusan hak atas tanah pasca pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Kerinci?
2. Hambatan – hambatan yang timbul dalam pengurusan atas tanah pasca pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Kerinci ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengurusan hak atas tanah pasca pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Kerinci.
2. Untuk mengetahui hambatan – hambatan yang timbul dalam pengurusan atas tanah pasca pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Kerinci.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berangkat dari perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, ada beberapa manfaat yang ingin penulis peroleh. Adapun manfaat tersebut penulis kelompokkan menjadi 2 ( dua ) kelompok, yaitu :

1. Manfaat Teoritis.
  - a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di Bidang Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan terutama bagi praktisi pengadaan tanah yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaan yaitu tim pelaksana pengadaan tanah dan masyarakat.

- b. Diharapkan dapat membandingkan kebenaran pengetahuan yang diperoleh pada saat perkuliahan dengan pelaksanaan dan kenyataan yang terjadi di lapangan sehingga dapat dicari persamaan dan perbedaan yang jelas antar teori dan praktek

## 2. Manfaat Praktis

- a. Melalui penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak – pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pengurusan hak – hak atas tanah serta pendaftaran dalam hal tanah yang di jual untuk pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum agar dapat menghindari permasalahan - permasalahan di kemudian hari serta memberikan informasi kepada masyarakat bagaimana proses pelaksanaan pengurusan hak – hak atas tanah serta pendaftaran tanah oleh pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dilaksanakan dengan benar sehingga pada akhirnya tercapai jaminan kepastian hukum.
- b. Diharapkan bermanfaat bagi masyarakat dan kaum akademisi dalam pengetahuan pemahaman hukum Agraria.

## E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah bagaimana pelaksanaan **Pengurusan Hak Atas Tanah Pasca Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Kerinci** Sehingga penelitian ini merupakan satu – satunya dan karya asli dan pemikiran yang objektif dan jujur. Keseluruhan proses penulisan sampai pada hasilnya merupakan upaya mengkaji kebenaran ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, diketahui ada beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan Pendaftaran Tanah, antara lain :

1. Tesis atas nama Sri Lilmardany, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas, tahun 2013 yang berjudul : “Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kalinya Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di Kota Padang”. Permasalahan yang diteliti adalah bagaimana pelayanan kantor pertanahan kota Padang terhadap pendaftaran tanah untuk pertama kalinya terhadap tanah adat, pendaftaran tanah untuk pertama kali terhadap tanah negara dan apakah kendala – kendala yang dihadapi kantor pertanahan kota Padang dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya.
2. Tesis atas nama Dwi Fratmawati, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, tahun 2006 yang berjudul : “ Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembagunan Untuk Kepentingan Umum di Semarang ( Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya Ngaliyan – Mijen ) “. Permasalahan yang diteliti adalah bagaimana proses / pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan Ngaliyen – Mijen Semarang.

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Landasan teoritis adalah upaya untuk mengidentifikasi teori hukum umum atau teori khusus, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum, aturan hukum, norma-norma dan lain-lain yang akan dipakai sebagai landasan untuk membahas

permasalahan penelitian. Dalam setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karena ada hubungan timbal baik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data, analisa, serta kontruksi, dan data – data.

**a. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian Hukum berarti bahwa dengan adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya serta teori “kemanfaatan hukum”, yaitu terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum itu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang

yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlainan

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. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>8</sup>

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.

---

<sup>8</sup> Hans Kelsen dalam Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158

2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).<sup>9</sup>

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. **Kaum Positivisme** lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan **Kaum Fungsionalis** mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.<sup>10</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa 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.<sup>11</sup>

Ajaran **kepastian hukum** ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik

---

<sup>9</sup> Gustav Radbruch dalam Dwika, “Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum”, <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), diakses pada 24 Januari 2016

<sup>10</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm 59

<sup>11</sup> Utrecht dalam Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. 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 kepastian.<sup>12</sup>

#### **b. Teori Perlindungan Hukum**

Teori yang digunakan dalam kasus ini adalah teori perlindungan hukum oleh Philipus M. Hadjon, dalam kepustakaan hukum berbahasa Belanda dikenal dengan sebutan "*rechtbescherming van de burgers.*" Pendapat ini menunjukkan kata perlindungan hukum merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda yakni "*rechtbescherming.*"<sup>13</sup> Philipus M Hadjon membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam 2 (dua) macam yaitu:

1. Perlindungan hukum represif artinya ketentuan hukum dapat dihadirkan sebagai upaya pencegahan terhadap tindakan pelanggaran hukum. Upaya ini diimplementasikan dengan membentuk aturan hukum yang bersifat normatif.
2. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap

---

<sup>12</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.82-83

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hal. 1



hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Menurut Soerjono Soekanto fungsi hukum adalah untuk mengatur hubungan antara negara atau masyarakat dengan warganya, dan hubungan antara sesama warga masyarakat tersebut, agar kehidupan dalam masyarakat berjalan dengan tertib dan lancar. Hal ini mengakibatkan bahwa tugas hukum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban) dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku umum. Agar tercipta suasana aman dan tentram dalam masyarakat, maka kaidah dimaksud harus ditegakkan serta dilaksanakan dengan tegas.<sup>14</sup>

Hukum pada hakikatnya adalah sesuatu yang abstrak, tetapi dalam manifestasinya bisa berwujud konkrit. Suatu ketentuan hukum baru dapat dinilai baik jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan berkurangnya penderitaan.<sup>15</sup>

Menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan (*rechtsgerechtigheid*), kemanfaatan (*rechtsutiliteit*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).<sup>16</sup> Menurut Satjipto Raharjo, "Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, 1999, *Penegakkan Hukum*, Binacipta, Bandung hlm 15

<sup>15</sup> Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem Remaja* Rosdakarya, Bandung, hlm. 79

<sup>16</sup> Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT. Gunung Agung Tbk, Jakarta, hlm. 85

Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak. Tetapi tidak di setiap kekuasaan dalam masyarakat bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada seseorang.<sup>17</sup>

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia. Ada pula menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.

Pada dasarnya terdapat hubungan antara subjek hukum dengan objek yang dilindungi oleh hukum yang dapat menimbulkan adanya hak dan kewajiban dari masing-masing pihak. Hak dan kewajiban di dalam hubungan hukum tersebut harus mendapatkan perlindungan oleh hukum, sehingga anggota masyarakat merasa aman dalam melaksanakannya. Hal ini menunjukkan bahwa arti dari perlindungan hukum itu sendiri adalah pemberian kepastian atau jaminan bahwa seseorang yang melakukan hak dan kewajiban telah dilindungi oleh hukum.

Adanya hubungan hukum yang terjadi antara pembeli lelang, debitur

---

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 53

dan kreditur menciptakan adanya perlindungan hukum, dalam hal ini perlindungan hukum dapat diartikan bahwa hubungan antara kreditur dan debitur tidaklah mengurangi perlindungan hukum yang seharusnya diterima oleh pembeli lelang tersebut.

## 2. Kerangka Konseptual

Selain didukung dengan kerangka teoritis, penulisan ini juga di dukung oleh kerangka konseptual yang merumuskan defenisi – defenisi tertentu yang berhubungan dengan judul yang diangkat, yang dijabarkan sebagai berikut :

1. **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 – satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang – bidang tanah yang sudah haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak – hak tertentu yang membebaninya.<sup>18</sup>
2. **Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali** adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.<sup>19</sup>
3. **Pendaftaran Tanah Secara Sistematis** adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi

---

Tanah <sup>18</sup> Pasal 1 butir 1 , Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

<sup>19</sup> Ibid , Pasal 1 butir 9

semua objek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.<sup>20</sup>

4. **Pendaftaran Tanah Secara Sporadik** adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ atau kelurahan secara individual atau massal.<sup>21</sup>
5. **Pejabat Pembuat Akta Tanah** , selanjutnya disebut PPAT , adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta – akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.<sup>22</sup>
6. **Pengadaan Tanah** adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.<sup>23</sup>

## G. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan penelitian yang peneliti gunakan adalah Hukum yuridis empiris (*sociolegal research*). Pendekatan Yuridis digunakan untuk menganalisis berbagai Peraturan Perundang–undangan berkaitan dengan permasalahan diatas, Sedangkan Pendekatan Empiris digunakan untuk

---

<sup>20</sup> Ibid, Pasal 1 butir 10.

<sup>21</sup> Ibid, Pasal 1 burir 11

<sup>22</sup> Pasal 1 butir 1, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

<sup>23</sup> Pasal 1 ayat 2 UU No, 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280 )

menganalisis hukum dengan melihat ke sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.<sup>24</sup>

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang keadaan sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Penelitian ini berdasarkan sifatnya merupakan penelitian bersifat deskriptif analitis yang bertujuan memaparkan hasil penelitian yang sedetil mungkin tentang permasalahan diatas, serta kendala yang dihadapi dan upaya hukum apa yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah tersebut.

## 2. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini :

### 1. Data Primer / Data Lapangan

Data Primer adalah data yang dikumpulkan langsung dari hasil penelitian di lapangan yang diperoleh langsung dari dan kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) kabupaten Kerinci yang dilakukan dengan wawancara / *interview*, teknik wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur maksudnya pertanyaan telah disusun dan disiapkan sebelumnya, tetapi tidak tertutup kemungkinan untuk menanyakan suatu hal yang ada kaitannya dengan pertanyaan yang sedang ditanyakan dengan pertanyaan selanjutnya, wawancara ini dilakukan dengan pihak – pihak yang terkait dalam masalah.

---

<sup>24</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 105

## 2. Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini utamanya adalah bahan hukum yang terdiri dari :

- a. **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup perundang – undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan di atas. Adapun peraturan yang dipergunakan adalah :

- 
1. Kitab Undang – Undang Hukum Perdata.
  2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Hukum Agraria.
  3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
  5. Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum.
  6. Undang – Undang Nomor 20 Tahun 1961 (LN tahun 1961 No. 288 ) tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda – Benda Yang Ada diatasnya.
  7. Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

- b. **Bahan Hukum Sekunder**, bahan hukum memberikan penjelasan mengenai hal bahan hukum Primer yang terkait dengan penelitian yang dilakukan, diantaranya :

1. Buku – buku yang berkaitan.
  2. Makalah – makalah dan hasil penelitian lainnya.
  3. Teori – teori hukum dan pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.
- c. **Bahan Hukum Tertier**, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti berasal dari Kamus Hukum dan Eksiklopedia yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

#### 1. Studi Dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan – bahan hukum yang terdiri dari bahan – bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Langkah – langkah yang ditempuh untuk melakukan studi dokumen dimaksud dimulai dari studi dokumen terhadap bahan hukum primer, kemudian baru bahan hukum sekunder dan tertier.<sup>25</sup>

Setiap bahan itu harus diperiksa ulang validasi dan reabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.

2. **Wawancara Mendalam ( *Indepth Interview* )** yaitu melakukan pertanyaan tanya jawab / wawancara yang dilakukan berulang kali dengan responden di lokasi penelitian. Responden terdiri dari para

---

<sup>25</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1995, hlm 13 - 14

pejabat pada Kantor Badan Pertanahan Negara ( BPN ) kabupaten Kerinci.

#### **4. Teknik Pengolahan dan Analisis data**

Dari bahan atau data – data yang diperoleh melalui data primer dan data sekunder tidak semua dimasukkan ke dalam hasil penelitian, akan tetapi terlebih dahulu dipilih data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti kemudian dituangkan dalam bentuk logis dan sistematis sehingga diperoleh data – data yang terstruktur. Untuk menganalisa data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu analisa terhadap data – data untuk menghasilkan data yang tersusun secara sistematis berdasarkan peraturan perundang – undangan, pendapat para ahli dan hasil penelitian penulis.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Agar penulisan tesis ini lebih terarah dan teratur, maka akan dibagi dalam 4 bab yakni :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan berisikan uraian – uraian tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian, sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini membahas tentang teori – teori dan konsep – konsep mempunyai yang mempunyai relevansi dengan masalah yang diteliti yaitu membahas tentang Pengadaan Tanah bagi



pembangunan untuk kepentingan umum yang berdasarkan dalam peraturan perundang – undangan.

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan membahas tentang uraian permasalahan yang akan diteliti mengenai Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan hambatan – hambatan dalam mengatasi masalahnya yang terdapat di Kabupaten Kerinci

### **BAB IV PENUTUP**

Merupakan bab penutup dari tesis yang mana berisikan tentang kesimpulan yang ditarik mulai dari bab I sampai dengan bab III. Pada bab ini juga berisikan tentang saran sebagai sumbangan pemikiran guna melengkapi tujuan penulisan tesis ini.

