

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia ialah negara hukum, semua aspek kehidupan memegang teguh kepada nilai dan norma hukum misalnya kepastian hukum, dan keadilan. Kepastian hukum tidak pernah lepas dari sebuah pembangunan hukum yang terjadi guna terciptanya hukum yang konkret, salah satu hasil dari pembangunan hukum yaitu seperti dalam hal pertanahan.

Tanah merupakan faktor krusial bagi keberlangsungan hidup manusia. Selain berfungsi sebagai tempat tinggal, area untuk menjalankan kegiatan ekonomi, dan lokasi pemakaman, tanah juga berperan sebagai sumber kekuasaan serta jaminan kehidupan bagi suatu bangsa. Secara keseluruhan, tanah adalah unsur dasar yang mendukung berbagai aspek kehidupan manusia, baik secara fisik, ekonomi, budaya, maupun ekologis.¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang paling luar. Pengertian tanah juga diatur dalam pasal 4 ayat 1 dan pasal 4 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, yaitu:

Pasal 4 ayat 1 menyatakan:

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada

¹ Maria SW dalam Arba, 2015, Hukum Agraria Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 9-10.

dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Pasal 4 ayat 2 menyatakan:

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa tanah merupakan bagian dari permukaan bumi yang diatur berdasarkan hak penguasaan Negara, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 2 terdapat beberapa jenis hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat dimiliki oleh individu, baik secara pribadi maupun bersama dengan orang lain serta badan hukum.

Menurut Marihot Pahala Siahaan mengatakan tanah adalah:

Salah satu unsur yang sangat hakiki dalam suatu negara karena tanah adalah tempat berpijak, bercocok tanam, perumahan, irigasi, sekolah, jalan umum, perkantoran dan sebagainya, keadaan ini dikenal sebagai suatu konflik kebutuhan².

Seperti yang diuraikan diatas dalam hal ini tanah yang dimaksud ialah tanah yang digunakan untuk perumahan, diantara perumahan tersebut untuk permungkiman bagi masyarakat pengertian mengenai perumahan dan

² Marihot Pahala Siahaan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan*, Cet 1. Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 1

permukiman diatur didalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1

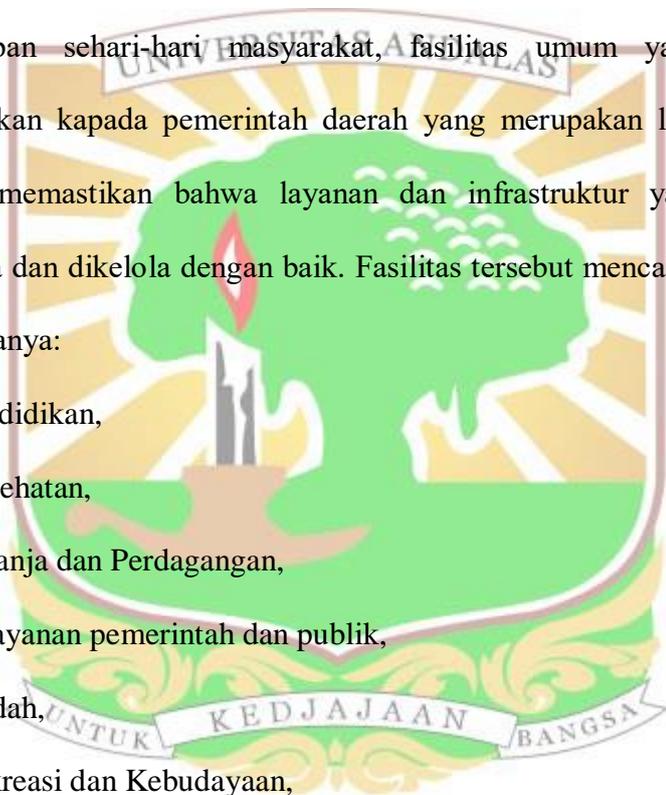
Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan:

Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

Prasarana dan fasilitas umum dalam perumahan yang disebutkan dalam isi pasal diatas melibatkan berbagai elemen penting yang mendukung kehidupan sehari-hari masyarakat, fasilitas umum yang disediakan diserahkan kepada pemerintah daerah yang merupakan langkah penting untuk memastikan bahwa layanan dan infrastruktur yang diperlukan tersedia dan dikelola dengan baik. Fasilitas tersebut mencakup penyediaan diantaranya:

1. Pendidikan,
2. Kesehatan,
3. Belanja dan Perdagangan,
4. Pelayanan pemerintah dan publik,
5. Ibadah,
6. Rekreasi dan Kebudayaan,
7. Olahraga dan taman terbuka,
8. Pemakaman umum.

Pasal 10 ayat 1 Peraturan Wali Kota Padang Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Permukiman menyatakan:



Untuk rencana tapak (*site plan*) perumahan tidak bersusun yang diajukan dengan luas tanah paling rendah 1.000 M² (seribu meter persegi) dan paling tinggi 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi), pengembang wajib menyediakan Prasarana Sarana dan Utilitas paling rendah 30% (tiga puluh persen) dari keseluruhan luas lahan permohonan.

Menciptakan lingkungan yang layak huni dan nyaman, dalam membangun suatu perumahan diharuskan untuk mempunyai perencanaan terlebih dahulu seperti perencanaan penyediaan prasarana, sarana dan utilitas umum serta rancangan penyediaan *perkavlingan* untuk tanah yang luasnya diatas 1000m² diwajibkan untuk membuat surat perlepasan hak sebesar 30% untuk tanah fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial, tanah fasilitas umum yang disediakan diserahkan kepada pemerintah daerah kota padang yang kemudian dicatatkan sebagai aset daerah.

Aset daerah ialah suatu unsur yang penting dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan masyarakat.³ Tanah sebagai bagian dari aset daerah tetap merupakan sumber daya yang penting untuk meningkatkan peran dan fungsi pemerintah suatu daerah sebagai pelayanan publik terhadap masyarakat, dapat juga digunakan untuk mendukung berjalannya kegiatan pembangunan suatu daerah sehingga pendaftaran aset wajib dilakukan dengan baik dan benar serta pemanfaatan aset tanah juga harus optimal sesuai tujuannya.

Pengelolaan aset yang baik diharapkan membuat manajemen pengelolaan aset menjadi lebih efektif dan efisien, salah satunya pemerintah

³ <https://jdih.padang.go.id> Dikunjungi Pada Tanggal 5 Februari 2024 Pukul 09.15 Wib

wajib melakukan pengamanan terhadap aset daerah itu dengan adanya sertipikat hak, pentingnya permasalahan dalam pendaftaran tanah sehingga Undang-Undang Pokok Agraria meminta kepada pemerintah dan kepada pemegang hak atas suatu tanah untuk melakukan kegiatan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah diatur didalam ketentuan pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah.

Menurut Soejono Dan Abdurrahman pendaftaran tanah adalah:

Permasalahan penting didalam Undang-Undang pokok Agraria, menjadi tahapan awal dari lahirnya hak kepemilikan dari suatu tanah dengan cara melakukan pendaftaran hak.⁴

Berdasarkan uraian tersebut diatas didalam pembangunan perumahan secara keseluruhan bertujuan untuk menciptakan lingkungan perumahan yang teratur, efisien dan bermanfaat untuk masyarakat.⁵ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman menetapkan tujuan dari pembangunan perumahan dan permukiman di Indonesia sebagai berikut:

1. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;

⁴ Soejono Dan Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna Dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 1.

⁵Abdullah Emile Oemar, 2022, Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan Atas Penyalahgunaan Fasilitas Sosial Dan Fasilitas Umum Menjadi Lahan Bisnis, *Jurnal Ilmiah Living Law*. E- Issn 2550-1208 Volume 14, Hlm. 88

2. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR;
3. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan;
4. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
5. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya;
6. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Penyerahan tanah fasilitas umum dalam kegiatan pembangunan perumahan diatur dalam beberapa peraturan penting di Indonesia, diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Undang-undang ini mengatur tentang kewajiban pengembang untuk menyerahkan tanah fasilitas umum kepada pemerintah daerah sebagai bagian dari proses pengembangan perumahan. Tanah fasilitas umum termasuk area yang diperuntukkan untuk kepentingan umum seperti taman, tempat ibadah, jalan, dan saluran drainase, yang harus diserahkan setelah pembangunan selesai.

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah

Peraturan ini memberikan pedoman rinci mengenai tata cara pengalihan prasarana, sarana dan pelayanan umum dari pengembang ke pemerintah daerah hal tersebut mencakup prosedur administrasi, dokumentasi serta syarat dan ketentuan yang harus dipatuhi pengembang sebelum serah terima fasilitas umum.

3. Peraturan Wali Kota Padang Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Permukiman

Peraturan ini memberikan ketentuan khusus mengenai penyelenggaraan dan pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas umum di Kota Padang, termasuk tanggung jawab pengembang, tanggung jawab pemerintah daerah dalam pemantauan dan pemeliharaan, serta mekanisme untuk memastikan bahwa fasilitas umum harus disediakan dan dapat digunakan secara efektif untuk kepentingan masyarakat.

Ketiga peraturan ini secara keseluruhan mengatur berbagai aspek dari penyerahan dan pengelolaan tanah fasilitas umum, mulai dari kewajiban pengembang, pedoman teknis, hingga tata cara administrasi dan pengawasan, dengan adanya peraturan ini, diharapkan proses pembangunan perumahan dapat berjalan dengan teratur dan fasilitas umum yang disediakan dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat.

Aturan dalam pelaksanaan penyerahan dan penyediaan perumahan sudah ada dan jelas namun pada prakteknya tidak terlaksana dengan baik, yaitu seperti adanya pengembang yang tidak menyerahkan tanah fasilitas

umum kepada Pemerintah Daerah Kota Padang didalam pembangunan perumahan, salah satunya perumahan yang beralamat Dikoto Tengah Kota Padang yang mana pengembang yang berinisial X belum menyerahkan tanah fasilitas umum kepada Pemerintah Daerah Kota Padang. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka akan dilakukan penelitian mengenai:

“Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Fasilitas Umum Dalam Kegiatan Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Di Kota Padang”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyerahan tanah fasilitas umum dari pengembang kepada Pemerintah Daerah Kota Padang?
2. Bagaimana penguasaan tanah fasilitas umum dalam kegiatan pembangunan perumahan oleh pengembang di Kota Padang?
3. Bagaimana proses pendaftaran tanah fasilitas umum yang perolehannya berasal dari fasilitas pembangunan perumahan oleh pengembang di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dengan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses penyerahan tanah fasilitas umum dari pengembang kepada Pemerintah Daerah Kota Padang.

2. Untuk mengetahui penguasaan tanah fasilitas umum dalam kegiatan pembangunan perumahan oleh pengembang di Kota Padang.
3. Untuk mengetahui proses pendaftaran tanah fasilitas umum yang perolehannya berasal dari fasilitas pembangunan perumahan oleh pengembang di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian dengan judul “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Fasilitas Umum Dalam Kegiatan Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Di Kota Padang”. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis atau Akademis

Dapat dijadikan sebagai informasi awal bagi penelitian lain yang akan melakukan penelitian sejenis, dan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran guna pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan, mengenai fasilitas umum.

2. Secara Praktis
 - a. Dapat dijadikan sebagai referensi tambahan tentang fasilitas umum.
 - b. Dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan, dipergustakaan Universitas Andalas khususnya pada Program Studi

Magister Kenotariatan penelitian dengan Judul **“Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Fasilitas Umum Dalam Kegiatan Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Di Kota Padang”** belum ada dilakukan oleh peneliti sebelumnya, dengan demikian penelitian ini adalah asli dan secara akademis dapat dipertanggung jawabkan.

| No | Peneliti | Judul penelitian | Permasalahan | Perbedaan |
|----|---|--|--|---|
| 1. | Nirindah Apriyani, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, 2021 | Kewajiban Perusahaan Umum Perumahan Nasional Dalam Menyediakan Fasilitas Umum Dan Fasilitas Sosial Pada perumahan Bumi Tamalanrea Permai | <p>1. Bagaimanakah pelaksanaan penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial oleh Perusahaan Umum Perumahan Nasional di Bumi Tamalanrea Permai?</p> <p>2. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Makassar dalam mengelola fasilitas umum dan fasilitas sosial yang disediakan oleh Perusahaan Umum Perumahan Nasional di Bumi Tamalanrea Permai?</p> | <p>1. Peneliti terdahulu membahas mengenai penyediaan fasilitas umum, fasilitas sosial dan upaya kota makasar dalam pengelolaan fasilitas umum fasilitas sosial</p> <p>Sedangkan peneliti disini ingin membahas mengenai</p> <p>2. Bagaimana proses penyerahan dari fasilitas umum, bagaimana penguasaan fisik dari tanah fasilitas umum dan juga proses pendaftaran tanah fasilitas umum yang diperoleh dari pengembang. Dan disini penulis juga lebih</p> |

| | | | | |
|----|--|---|--|---|
| | | | | menfokuskan hanya kepada fasilitas umum |
| 2. | Purwanto, Fakultas Ekonomi Program Magister Perencanaan Dan Kebijakan Publik Kekhususan Manajemen Sektor Publik-Infrastruktur, Universitas Indonesia, 2010 | Analisis Kebijakan Dalam Pengadaan Fasilitas Sosial Dan Fasilitas Umum Di Dki Jakarta | <ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta mengenai pengadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum, khususnya kendala-kendala yang timbul dalam proses pengadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang berkaitan dengan aspek kebijakan, penyerahan, pengawasan, dan pengendalian? 2. Bagaimanakah pandangan pengembang berkaitan dengan implementasi kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam pengadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum? 3. Bagaimanakah kesenjangan (gap) pandangan atau persepsi antara Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dan pengembang berkaitan dengan proses | <ol style="list-style-type: none"> 1. Peneliti terdahulu membahas mengenai kebijakan Pemerintah Daerah Kota DKI dalam pengadaan tanah fasilitas umum, fasilitas sosial 2. Membahas mengenai pandangan dari pengembang mengenai kebijakan Pemerintah Daerah Kota DKI terkait tanah fasilitas umum, fasilitas sosial 3. Membahas mengenai kesenjangan pendapat dari Pemerintah Daerah Kota DKI dan pengembang mengenai pengadaa fasilitas umum dan fasilitas sosial 4. Membahas mengenai cara penyelesaian kesenjangan pendapat dari Pemerintah |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | | <p>implementasi kebijakan pengadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum?</p> <p>4. Strategi penyelesaian seperti apakah yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta untuk meningkatkan jumlah dan nilai penyerahan atau pengalihan fasilitas sosial dan fasilitas umum tersebut dari pengembang kepada Pemerintah Daerah DKI Jakarta?</p> | <p>Daerahkota DKI dengan Pengembang terkait tanah fasilitas umum, fasilitas sosial</p> <p>sadangkan peneliti disini ingin membahas mengenai</p> <p>5. Bagaimana proses penyerahan dari fasilitas umum, bagaimana penguasaan fisik dari tanah fasilitas umum dan juga proses pendaftaran tanah fasilitas umum yang diperoleh dari pengembang. Dan disini penulis juga lebih menfokuskan hanya kepada fasilitas umum</p> |
|--|--|--|---|--|

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori berasal dari kata teoritik, yang berarti alur logika atau penalaran, yang merupakan seperangkat konsep, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis.⁶ Teori hukum berperan penting dalam

⁶ Salim H. S, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 54.

menganalisis dan menerangkan pengertian hukum serta konsep-konsep yuridis yang relevan, bagaimana teori hukum dapat digunakan dalam penelitian hukum yaitu untuk menjawab permasalahan hukum seperti:

1. Analisis Kasus

Teori hukum memungkinkan peneliti untuk menganalisis kasus-kasus hukum dengan menggunakan berbagai pendekatan teori untuk memahami bagaimana hukum diterapkan dan apakah hasilnya sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang dianut.

2. Rekomendasi

Peneliti hukum dapat memberikan rekomendasi tentang perbaikan atau reformasi hukum misalnya, teori-teori tentang perlindungan hak asasi manusia dapat digunakan untuk merekomendasikan perubahan didalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan sama hak tersebut.

Teori menempati kedudukan yang penting, teori memberikan serana pada kita untuk bisa merangkum masalah yang lagi diteliti secara lebih baik, pada dasarnya teori mengandung subyektif, apalagi berhadapan dengan suatu fenomena yang cukup kompleks seperti hukum, sebagai pandangan dengan aliran-aliran tersebut.⁷

Marx dan Goodson menyatakan bahwa:

Teori adalah aturan yang menjelaskan proposisi atau seperangkat proposisi yang berkaitan dengan beberapa fenomena alamiah dan terdiri atas representasi simbolik dari

⁷ Suteki Dan Galang Taufani, 2018, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat Teori Dan Praktik)*, Rajawali Pers, Depok, Hlm. 85.

hubungan-hubungan yang dapat diamati di antara kejadian-kejadian (yang dapat diukur), mekanisme atau struktur yang diduga mendasari hubungan-hubungan demikian.⁸

Teori dalam penelitian berfungsi untuk memstrukturkan temuan selama melakukan penelitian, menganalisa beberapa pemikiran, yang kemudian disajikan ke dalam bentuk uraian dari suatu penjelasan dan pertanyaan, sehingga dapat dimanfaatkan dalam menjelaskan fakta atau kenyataan dari suatu peristiwa hukum yang terjadi. Penelitian ini menggunakan teori:

a. Teori Tanggung Jawab

Hans Kelsen menyatakan bahwa:

Seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.⁹

Teori tanggung jawab hukum menekankan bahwa tanggung jawab seseorang untuk mematuhi norma hukum muncul dari ketentuan peraturan perundang-undangan, jika perbuatan seseorang bertentangan dengan hukum, mereka dapat dikenakan sanksi sebagai konsekuensi dari pelanggaran tersebut. Konsep ini

⁸ Lihat Lexy J. Moleong, 2013, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, Hlm.56

⁹ Hans Kelsen (A) , 2007, *Sebagaimana Diterjemahkan Oleh Somardi, General Theory Of Law And State , Teori Umum Hukum Dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*,Bee Media Indonesia, Jakarta, Hlm. 81

menekankan kewajiban hukum dan penegakan hukum untuk memastikan kepatuhan terhadap norma-norma yang berlaku.¹⁰

Pengembang dalam pembangunan sebuah perumahan bertanggung jawab untuk menyerahkan tanah fasilitas umum kepada pemerintah daerah dan bertanggung jawab untuk semua tindakan yang dilakukan didalam pembangunan sebuah perumahan. Teori ini digunakan untuk permasalahan pertama yaitu mengenai proses penyerahan tanah fasilitas umum di Kota Padang.

b. Teori Penguasaan Tanah

Tanah menjadi suatu yang penting didalam kehidupan manusia, oleh karena itu perlu adanya pengaturan mengenai ketentuan penguasaan tanah suatu negara. Pengaturan hak penguasaan tanah melibatkan penetapan wewenang, kewajiban, dan larangan yang harus dipatuhi oleh pemegang hak. Negara memiliki peran penting dalam menetapkan peraturan untuk memastikan penggunaan tanah yang sesuai dengan hukum dan kepentingan umum. Regulasi yang efektif membantu menciptakan kepastian hukum, pengelolaan tanah yang berkelanjutan, dan pencegahan konflik.¹¹

Boedi Harsono menyatakan bahwa:

Hak penguasaan tanah meliputi serangkaian hak, kewajiban dan tanggung jawab dan larangan untuk

¹⁰https://Repositori.Uma.Ac.Id/Jspui/Bitstream/123456789/1060/5/13840001_File5.Pdf, Diakses Pada Tanggal 29 Februari Tahun 2024 Pukul 10.25

¹¹ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, Hlm. 24.

pemegang hak dalam berbuat sesuatu terhadap bidang tanah yang dimilikinya, baik bersifat wajib dan maupun yang bersifat larangan, hak penguasaan tanah diatur didalam undang-undang pertanahan.¹²

Hengki Andora menyatakan bahwa penguasaan tanah terdiri dari:

1. Penguasaan yuridis

Penguasaan yang didasari oleh hak yang memberi wewenang kepada instansi pemerintah dalam menguasai tanah secara fisik dan diberikan dalam bentuk hak pakai dan/atau hak pengelolaan.

2. Penguasaan secara fisik

Penguasaan dilakukan dengan cara nyata atas suatu bidang tanah yang ditunjukkan dengan adanya pemanfaatan dari instansi pemerintah.¹³

Pemerintah dalam hal ini bertindak sebagai pihak yang mempunyai berkewajiban dan kewenangan untuk mengatasi dan menyelesaikan permasalahan dari suatu hak kepemilikan atas suatu tanah.¹⁴ Kewenangan keagrariaan ada pada pemerintah pusat, dalam pelaksanaannya bisa dilimpahkan kepada pemerintah daerah maupun kepada persatuan hukum adat.

1. Teori penguasaan tanah berdasarkan hukum adat, teori kepemilikan tanah yang didasari dari hukum adat menyatakan tanah ialah hak milik secara komunal yang dikenal dengan sebutan persekutuan hukum (*beschikkingsrecht*).

¹² Lihat Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana, Hlm. 76

¹³ Hengki Andora, 2021, *Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah*, Konsep Dan Dialektika Dalam Sistem Hukum Indonesia, Rajawali Pers, Depok, Hlm. 9.

¹⁴ Hasanah, 2015, Legalitas Sertifikat Ganda Hak Milik Atas Tanah, *E-Journal Universitas Riau* vol. 2 No. 1, Hlm. 146.

2. Teori pemilikan tanah berdasarkan hukum nasional, dalam hal ini hak penguasaan tanah yang berlaku secara yuridis di Indonesia.

Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria:

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, yaitu: Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.
2. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasai kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Teori ini digunakan untuk permasalahan kedua yaitu mengenai ketentuan penguasaan fisik terhadap tanah fasilitas umum di Kota Padang.

- c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum, dalam mencapai tujuan ini hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perseorangan didalam masyarakat, membagi

wewenang yang mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.

Menurut Hans Kelsen menyatakan kepastian 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 *deliberative* (sebuah organisasi yang secara bersama membuat keputusan setelah debat dan diskusi).

Menurut Salim menyatakan kepastian hukum adalah:

Tujuan dari sistem hukum yang berfungsi untuk membagi hak dan kewajiban, menetapkan pembagian wewenang, dan memastikan bahwa masalah hukum dapat diselesaikan dengan cara yang jelas dan adil. Dengan mencapai kepastian hukum, sistem hukum menciptakan stabilitas, keadilan, dan kepercayaan dalam masyarakat, serta memfasilitasi penegakan dan penerapan hukum yang efektif.¹⁵

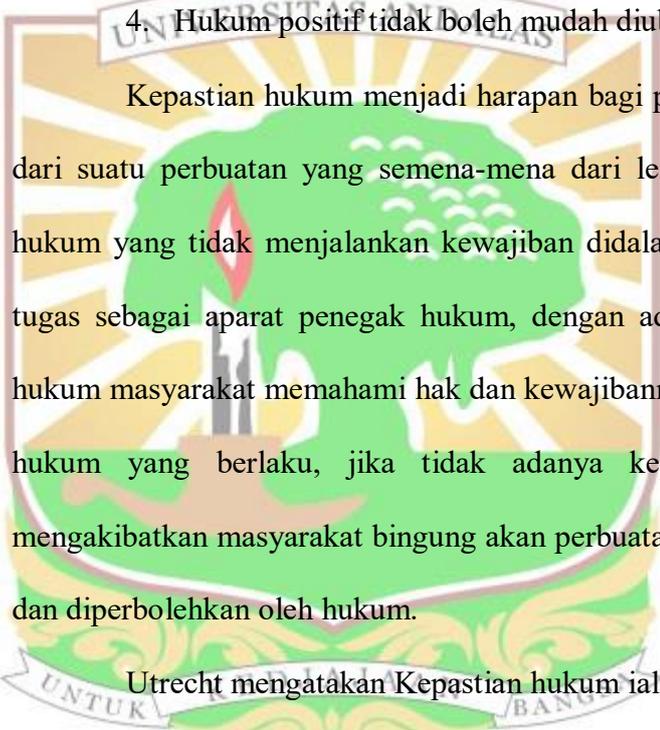
Undang-undang yang bersifat umum berfungsi sebagai pedoman bagi individu dalam bertindak dan berinteraksi dalam masyarakat, dengan menetapkan batasan-batasan dan aturan-aturan yang jelas, undang-undang menciptakan kepastian hukum yang penting untuk stabilitas dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Kepastian hukum memastikan bahwa individu tahu hak dan kewajiban mereka, serta konsekuensi dari tindakan mereka, sehingga menciptakan lingkungan yang teratur dan adil.¹⁶

¹⁵ Salim, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm 45

¹⁶ Lihat Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm.158.

Gustav Radbruch dan Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa 4 (empat) hal yang berhubungan dengan penjelasan kepastian hukum adalah:

1. Hukum undang-undang.
2. Hukum yang ditetapkan bersifat pasti atau fakta.
3. Fakta suatu hukum harus bisa dirumuskan secara jelas untuk menghindari kekeliruan dalam pelaksanaan dan makna suatu hukum.
4. Hukum positif tidak boleh mudah diubah.¹⁷



Kepastian hukum menjadi harapan bagi pencari keadilan dari suatu perbuatan yang semena-mena dari lembaga penegak hukum yang tidak menjalankan kewajiban didalam menjalankan tugas sebagai aparat penegak hukum, dengan adanya kepastian hukum masyarakat memahami hak dan kewajibannya berdasarkan hukum yang berlaku, jika tidak adanya kepastian hukum mengakibatkan masyarakat bingung akan perbuatan yang dilarang dan diperbolehkan oleh hukum.

Utrecht mengatakan Kepastian hukum ialah:

1. Adanya aturan umum memungkinkan individu mengetahui tindakan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
2. Perlindungan hukum terhadap individu terhadap kesewenang-wenangan negara, karena individu dapat menggunakan aturan umum untuk mengetahui apa yang dapat dikenakan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁸

¹⁷[Http://Ngobrollinhukum.Wordpress.Com/2013/02/05/Memahami-Kepastian-Dalam-Hukum/](http://Ngobrollinhukum.Wordpress.Com/2013/02/05/Memahami-Kepastian-Dalam-Hukum/), Diakses Pada Tanggal 6 Februari 2024, Jam 11.44

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

Teori ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah ketiga yang berkaitan dengan proses pendaftaran tanah fasilitas umum Kota Padang.

2. Kerangka Konseptual

a. Penguasaan Tanah

Boedi Harsono mengatakan bahwa:

Hak penguasaan atas tanah meliputi serangkaian hak, kewajiban dan tanggung jawab atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu terhadap bidang tanah yang dimilikinya, baik yang bersifat wajib maupun yang dilarang, yang merupakan hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam undang-undang pertanahan.¹⁹

Hak menguasai dari negara yang diatur dalam pasal 2

Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti

¹⁹ Lihat Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana, Hlm. 76

kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

b. Fasilitas Umum

Pasal Yangka 23 Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman yang dimaksud dengan ultinitas umum adalah:

Kelengkapan penunjang untuk melanyani lingkungan hunyian.

Fasilitas umum lebih menekankan pada manfaat sebagai hasil yang dapat dinikmati oleh rakyat banyak, sedangkan fasilitas sosial lebih menekankan pada penciptaan media atau wahana yang memberi ruang bagi peningkatan intensitas pergaulan sosial kemasyarakatan.²⁰

Prasarana dan fasilitas umum dalam perumahan melibatkan berbagai elemen penting yang mendukung kehidupan sehari-hari masyarakat. Penyerahan fasilitas ini kepada pemerintah daerah merupakan langkah penting untuk memastikan bahwa layanan dan infrastruktur yang diperlukan tersedia dan dikelola dengan baik. Fasilitas tersebut mencakup penyediaan air bersih, pengelolaan

²⁰<https://lib.ui.ac.id/file?file=Digital/20236871-T%2028756analisis%20kebijakan-Full%20text.Pdf>. Diakses Tanggal 22 Februari Tahun 2024. Jam 17.01. Wib

sampah, tempat ibadah, jalan, penerangan, kesehatan, pendidikan, rekreasi, keamanan, dan telekomunikasi, semuanya berperan dalam menciptakan lingkungan yang layak huni dan nyaman.

c. Perumahan

Menurut Aulia Muflin Nasution perumahan adalah:

Sekelompok rumah yang menyediakan lingkungan hidup dengan prasarana dan sarana dasar yang diperlukan untuk kehidupan sehari-hari, untuk menjamin lingkungan hidup berfungsi dengan baik dan memenuhi kebutuhan seperti penyediaan air, pembuangan limbah, telekomunikasi dan jalan. Penyediaan dan standar perumahan penting dilakukan untuk menciptakan lingkungan yang baik, aman dan nyaman bagi masyarakat.

Menurut Aulia Muflin Nasution permukiman adalah:

Suatu wilayah atau area yang ditempati oleh seseorang atau kelompok manusia. Permukiman memiliki kaitan yang cukup erat dengan kondisi alam dan sosial kemasyarakatan sekitar.²¹

Pasal 1 Dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman yang dimaksud dengan perumahan dan kawasan permukiman adalah :

Satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

²¹ Aulia Muflin Nasution, 2019, Analisis Permasalahan Perumahan Dan Permukiman Dikota Medan, *Journal Of Architecture And Urbanism Research*, Hlm. 29

d. Pengembang

Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 9 tahun 2009 dijelaskan:

Pengembang adalah institusi atau lembaga penyelenggara pembangunan perumahan dan permukiman.

Pengembang sebagai pelaku usaha juga dapat diartikan sebagai perusahaan yang bergerak dalam bidang pengadaan perumahan, dibagi menjadi dua bagian yaitu:

1. Perumahan Bersubsidi

Pengembang yang menerima bantuan subsidi dalam arti harga perumahan yang diberikan terjangkau dan dikhususkan bagi kalangan menengah ke bawah.

2. Perumahan Biasa.

Pengembang perumahan bersubsidi dilakukan pemerintah dalam rangka pemerataan pembangunan sosial agar setiap strata kalangan masyarakat dapat menikmati dan berkesempatan memiliki tempat tinggal.²²

Ruang lingkup didalam penelitian ini adalah terkait seluruh tanah yang dibangun oleh pengembang dalam membangun perumahan yang tidak menyerahkan fasilitas umum kepada Pemerintah Daerah Kota Padang, untuk penelitian dilakukan sebanyak 2 (dua) pengembang Dikota Padang, dalam pembangunan

²² <https://www.google.com/url>? Diakses Tanggal 26 Februari 2024 Jam 13.19, Wib

perumahan untuk semua jenis tipe rumah, sehingga penelitian disini terkait “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Fasilitas Umum Dalam Kegiatan Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Di Kota Padang”.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan dan Jenis Penelitian

a. Metode Pendekatan

Penelitian ini digunakan pendekatan dengan metode yuridis empiris, yang melakukan penelitian tentang “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Fasilitas Umum Dalam Kegiatan Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Di Kota Padang”.²³

b. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat deskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai obyek penelitian secara jelas, gejala yang diteliti yaitu mengenai “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Fasilitas Umum Dalam Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Di Kota Padang”.²⁴

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1) Data Sekunder

²³ Mukti Fajar Nd, Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Pensil Komunika, Yogyakarta, Hlm. 154

²⁴ Amirudin Dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet Vi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 25.

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh landasan teori dari peraturan perundang-undangan dan data dokumen kearsipan yang berkaitan dengan objek penelitian.

Data sekunder yang digunakan sebagai berikut:

a. Dokumen hukum primer merupakan dokumen hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan.

b. Dokumen hukum sekunder adalah dokumen hukum yang menjelaskan dokumen hukum primer, buku, hasil penelitian yang dipublikasikan, jurnal hukum dan lain-lain.

2) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris. Data primer yang digunakan berkaitan dengan data yang diperoleh langsung dari narasumber, data primer berasal dari hasil wawancara yang dilakukan.

b. Sumber Data

Sumber data adalah subjek dari mana data diperlukan dalam suatu penelitian dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah sebagai berikut:

1) Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini mengambil atau mengumpulkan bahan-bahan dari berbagai literatur yang diperoleh dari:

a. Perpustakaan Universitas Andalas Padang

b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang

c. Sumber dari Internet

2) Penelitian Lapangan

Penelitian dilakukan dengan mengumpulkan data yang didapat dari Kantor Dinas Pertanahan Kota Padang, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang (PUPR) Kota Padang, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Padang (PERKIM), dan melakukan wawancara dengan individu yang berwenang mengenai “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Fasilitas Umum Dalam Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Di Kota Padang”.

3. Populasi dan Sampel

Menurut Syafrinaldi menyatakan bahwa:

Jumlah semua dari obyek yang akan diteliti yang mempunyai kesamaan krakteristik.²⁵

Populasi dalam penlitian ialah seluruh pengembang yang ada Dikota Padang yang tidak menyerahkan tanah fasilitas umum kepada Pemerintah Daerah Kota Padang. Sampel dalam penelitian ini adalah 2 (dua) pengembang yang tidak menyerahkan tanah fasilitas umum kepada Pemerintah Daerah didalam pembangun perumahan Dikota

²⁵ Syafrinaldi Dkk, 2014, *Buku Panduan Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau*, Uir Press.

Padang, pengambilan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling*, penarikan sampel secara *purposive sampling* ialah pengambilan sampel dilakukan atas pertimbangan peneliti sendiri demi *efektifitas* suatu penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan yuridis empiris yang diperoleh melalui studi dokumen dan kepustakaan. Studi kepustakaan yaitu, teknik pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan referensi serta tulisan-tulisan yang berhubungan dengan obyek yang diteliti. Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum yuridis empiris dalam penelitian akan diperoleh melalui wawancara.

a. Pengolahan dan Teknik Analisa Data

1) Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan bentuk kegiatan merapikan hasil dari pengumpulan data. Proses ini disebut sebagai editing, yakni mengkaji kembali semua berkas hasil penelitian dan catatan-catatan penting yang berisi informasi yang sudah dikumpulkan untuk diteliti.

2) Teknik Analisa Data

Guna menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dipahami terhadap data yang telah terkumpul,

langkah selanjutnya melakukan analisis data dengan tujuan untuk memecahkan masalah yang sedang diteliti. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini ialah analisis data kualitatif yang bertujuan untuk menjalankan fenomena melalui pengumpulan data sedalam-dalamnya.

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang memfokuskan kepada pemahaman yang mendalam mengenai fenomena sosial atau pengalaman manusia melalui data non-numerik, dengan menggunakan teknik wawancara yang mendalam, observasi, dan analisis dokumen. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mengungkapkan makna dan konteks di balik data, memberikan wawasan yang komprehensif dan cara pandang secara keseluruhan terhadap topik yang diteliti. Penelitian kualitatif tidak selalu bertujuan untuk menemukan sebab dan akibat dari sesuatu yang terjadi, melainkan berupaya memahami suatu keadaan tertentu untuk sampai pada suatu kesimpulan yang obyektif. Penelitian kualitatif berupaya menggali dan menembus gejala-gejala dengan menyimpulkan kombinasi berbagai makna masalah sebagaimana disajikan oleh situasi.

