

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan sehari-hari, manusia tidak dapat terlepas dari kebutuhan akan tanah dan merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia, sehingga kebutuhan akan tanah merupakan bagian dari kebutuhan primer manusia yang digunakan untuk tempat bermukim. Tanah dapat diartikan sebagai tempat atau ruang untuk melaksanakan segala jenis kegiatan dan memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan manusia, baik aspek sosial maupun aspek ekonomi. Dari aspek ekonomi tentunya tanah dapat dimanfaatkan untuk sektor pertanian, perkebunan, perkantoran sebagai tempat usaha, dikontrakkan/disewakan dan sebagainya. Dari aspek sosial tanah dapat digunakan untuk kegiatan keagamaan dan sejenisnya. Dengan demikian keberadaan tanah memiliki peranan penting dalam sendi kehidupan baik pada level individu, bermasyarakat maupun bernegara.

Pemanfaatan tanah dalam kehidupan bernegara di Negara Republik Indonesia digunakan untuk pembangunan fisik demi mewujudkan kepentingan dan kesejahteraan umum, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945, terutama alinea ke empat bahwa Negara Indonesia melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Wujud memajukan kesejahteraan umum diterjemahkan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang

menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dengan jelas mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, memiliki perumahan dan permukiman, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat guna memenuhi kebutuhan dasar manusia, dan mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri dan produktif sebagaimana disebutkan dalam pasal 28 huruf h UUD 1945 dinyatakan bahwa “berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

Salah satu tugas pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, karena perumahan atau pemukiman merupakan kebutuhan utama atau primer yang harus dipenuhi oleh manusia. Dengan penyelenggaraan perumahan dan pemukiman berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan, ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup, serta menjadi faktor yang dominan dan menjadi salah satu embrio dalam perkembangan kota. Selain itu, diharapkan agar masyarakat mampu bertempat

tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau didalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan diseluruh wilayah Indonesia.

Lebih lanjut dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia pada pasal 40 dinyatakan bahwa “setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak”. Sejalan dengan UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman dinyatakan bahwa “setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur”.

Perumahan tidak hanya dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup, tetapi lebih jauh adalah proses bermukimnya manusia dalam rangka menciptakan suatu tatanan hidup untuk masyarakat dan dirinya dalam menampakkan jati diri. Pengaturan perihal perlunya pemukiman telah diarahkan pula oleh Undang-Undang Pokok Agraria yang di kenal dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Di dalam Undang-Undang Pokok Agraria pada dasarnya negara mengatur kepemilikan tanah dan memimpin penggunaannya sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Lebih lanjutnya terkait dengan penyediaan perumahan diterbitkan Undang-Undang Rumah Susun Nomor 16 Tahun 1985 yang telah menekankan pentingnya untuk meningkatkan dan memperluas adanya pemukiman yang layak baik seluruh masyarakat dan dapat terjangkau seluruh masyarakat terutama yang berpenghasilan rendah. Pembangunan rumah susun perlu

dilakukan Pemerintah mengingat dewasa ini perkembangan pembangunan di kota-kota besar semakin maju pesat, yang diiringi dengan penambahan penduduk yang tinggi serta keterbatasan penyediaan tanah/lahan menjadikan masyarakat yang berpenghasilan rendah dikawasan perkotaan memiliki ketidakmampuan untuk memiliki rumah yang sehat dan layak dalam kehidupan mereka.

Menyadari kondisi ini, untuk penyediaan perumahan dan pemukiman yang layak dan sehat untuk masyarakat kota yang berpenghasilan rendah maka pemerintah menyelenggarakan pembanguan fisik perumahan yang bergerak kearah vertikal dengan melaksanakan pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa). Pembangunan rumah susun dilakukan dengan tujuan meningkatkan kualitas lingkungan dan dinilai positif dalam mengurangi kekumuhan perkotaan karena sangat menghemat lahan, sebagaimana kita ketahui bahwa pola pembangunan horizontal tentunya sangat banyak memerlukan ketersediaan lahan.

Pengertian rumah susun terdapat dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun yaitu :

“Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam satu lingkungan yang terbagi dari bangunan-bangunan yang distrukturkan secara fungsional, baik dari arah bangunan vertikal maupun horizontal dan merupakan satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama”.

Secara yuridis rumah susun merupakan bangunan gedung bertingkat, yang senantiasa mengandung sistem pemilikan perseorangan dan hak bersama, yang penggunaanya untuk hunian atau bukan hunian, secara mandiri atau

secara terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembangunan. Dengan demikian berarti tidak semua bangunan gedung bertingkat itu dapat disebut sebagai rumah susun menurut pengertian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, tetapi rumah susun adalah selalu gedung bertingkat.

Selanjutnya tujuan pembangunan rumah susun sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 yaitu :

- a. Menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan sehat, aman, harmonis, berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- b. meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah,serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
- c. mengurangi luasan dan mencegah timbulnya kawasan perumahan dan permukiman kumuh;
- d. mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;
- e. memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR;

- f. memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
- g. menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
- h. memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Dari tujuan pembangunan rumah susun tersebut diatas, maka pemerintah memiliki tanggungjawab dan memberikan perhatian kepada masyarakat yang berpenghasilan rendah (MBR) sehingga masyarakat yang berpenghasilan rendah atau masyarakat kalangan bawah bisa mendapatkan hunian yang pantas, sehat, layak dan terjangkau.

Untuk pembangunan rumah susun baik rumah susun milik maupun rumah susun sederhana sewa memerlukan areal tanah yang cukup luas, namun sering menjadi permasalahan bagi pemerintah dalam penyediaan tanah untuk pembangunan rumah susun dimaksud seperti keterbatasan luas tanah, melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali, dan kecenderungan pembangunan secara tidak teratur terutama pada kawasan yang padat penduduknya.

Pembangunan rumah susun sederhana sewa yang dilakukan pemerintah selain untuk penataan pemukiman kumuh perkotaan juga untuk

meningkatkan kemakmuran masyarakat, sehingga pembangunan rumah susun dikategorikan kepada pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum pasal 5 huruf o menyatakan bahwa pembangunan rumah susun sederhana termasuk dalam pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.¹Dengan demikian pihak-pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum baik pemerintah maupun masyarakat masing-masing akan terjamin hak-haknya.

Guna menjamin kepastian hukum dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempedomani landasan hukum yang berlaku, yaitu:

- (i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 (selanjutnya disebut “Permendagri Nomor 15 Tahun 1975”), tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008) hal. 280.

- (ii) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 (selanjutnya disebut Keppres Nomor 55 Tahun 1993), tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, diganti dengan
- (iii) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (selanjutnya disebut “Perpres Nomor 36 Tahun 2005”) sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 (selanjutnya disebut Perpres Nomor 65 Tahun 2006) tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- (iv) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Peraturan Pelaksana Keputusan Presiden Nomor 36 tahun 2006;

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:²

1. Pemerintah Kota dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai rencana:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah

² Ibid, hal. 5.

- c. Rencana Strategis, dan
 - d. Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah
3. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.
 4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
 5. Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Dalam melaksanakan suatu pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah memerlukan tanah sebagai tempat kegiatan proyek yang akan dibangun. Pemerintah memiliki kewajiban menyediakan tanah yang diperlukan untuk pembangunan, antara lain tanah negara yang tidak dikuasai oleh rakyat ataupun dengan menyediakan tanah bagi kepentingan pembangunan. Namun fakta menunjukkan Pemerintah tidak mampu memenuhi penyediaan tanah untuk memenuhi semua kebutuhan pembangunan sehingga banyak proyek pembangunan yang dilakukan harus mengambil tanah rakyat.³

Pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 atas Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum bahwa setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah harus dengan cara memberikan ganti

³ Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hlm 1.

rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Hal ini disebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum membawa konsekuensi pada berkurangnya harapan pemegang hak atas tanah terhadap tanah dan benda-benda di atasnya yang selama ini dikuasai oleh pemegang hak atas tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden sebelumnya mengatur tentang pengadaan tanah melalui mekanisme ganti rugi, karenanya sebelum proses pengadaan tanah dilakukan, perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap data-data dan keterangan yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi. Sehingga apabila telah tercapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan hak atas tanah yang bersangkutan.

Didalam proses pengadaan tanah, peran Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah diperlukan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Notaris memiliki peranan untuk membuat akta yang berkaitan dengan pelepasan hak oleh pemegang hak atas tanah untuk mendapatkan kepastian hukum dan juga membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pelepasan hak atas tanah dilakukan di atas surat atau akta yang dibuat dihadapan Notaris yang menyatakan bahwa pemegang hak yang bersangkutan telah melepaskan hak atas tanahnya dan akta tersebut umumnya dikenal dengan Akta Pelepasan Hak Atas Tanah.

Lebih lanjut dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dijelaskan bahwa Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pendaftaran adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, penaskahan, 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 suatu tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁴

Pendaftaran tanah memiliki tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum tersebut seperti kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Pendaftaran tanah dilakukan pada instansi yang berwenang yaitu Badan Pertanahan Nasional baik yang berada di Provinsi, Kabupaten/Kota dimana tanah tersebut berada, dan kemudian bukti pendaftaran tanah yaitu dengan terbitnya sertifikat tanah.

Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:⁵

⁴ Waskito, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 10.

⁵ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 3.

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam Ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
 - 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.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dinyatakan telah selesai apabila semua prosedur dan tata cara pelaksanaan pengadaan tanah telah dilaksanakan dengan baik sampai pada proses pelepasan hak dan penyerahan hasil pengadaan tanah sebagai barang milik Negara/Daerah dan dilakukan penatausahaan barang milik negara/daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pada pasal 1 huruf 24 yang menyebutkan bahwa “Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan,

inventarisasi, dan pelaporan Barang Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”. Dalam pemanfaatan barang milik Negara/Daerah dapat menyerahkan kepada instansi yang membutuhkan tanah sehingga dapat memulai proses kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan perencanaan pembangunan yang telah direncanakan sebagaimana tercantum dalam pasal 18 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 yaitu :

“barang Milik Negara/Daerah dapat ditetapkan status penggunaannya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah, guna dioperasikan oleh Pihak Lain dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan”

Pemerintah Kota Padang di dalam memenuhi hak masyarakat untuk memiliki rumah bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah telah melaksanakan pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) dengan memanfaatkan aset/barang milik daerah berupa tanah yang berlokasi diwilayah Purus, Padang Barat, Kota Padang. Perencanaan pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa ini diawali pada tahun 2007 oleh Dirjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum yang berpusat di Jakarta dengan menggunakan Dana APBN dan memilih kawasan Pantai Purus Kecamatan Padang Barat Kota Padang.

Pemilihan Kawasan Pantai Purus ini dengan mempertimbangkan banyaknya masyarakat yang kurang mampu dan tidak memiliki rumah yang layak untuk ditinggal dan kawasan ini memiliki kepadatan penduduk yang tinggi, serta pemukiman yang dinilai kumuh. Sebagian besar penduduk di

wilayah purus ini memiliki mata pencaharian nelayan, buruh dan pedagang, sehingga lokasi ini perlu dilakukan peremajaan dan perbaikan lingkungan dengan membangun rumah susun sewa.

Melalui program pembangunan penyelenggaraan perumahan dan pemukiman di Kota Padang untuk pembangunan rumah susun sederhana sewa diharapkan juga dapat mengurangi pemukiman kumuh serta menjadikan tata kota menjadi lebih baik lagi. Sebagaimana dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 14 Tahun 2011 pasal 1 angka 11 pengertian Rumah Susun Sederhana Sewa adalah :

“Rumah Susun Sederhana Sewa yang selanjutnya disebut Rusunawa adalah bangunagedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertical dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian”.

Pembangunan rumah susun sewa di Kelurahan Purus Kota Padang telah selesai dibangun pada tahun 2012, dan telah diresmikan pemanfaatannya oleh Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Djoko Krimanto di Padang pada tanggal 24 April 2013. Meskipun demikian, berdasarkan informasi yang penulis dapatkan melalui wawancara dengan narasumber, diketahui bahwa tanah berdirinya bangunan RUSUNAWA milik Pemerintah Kota Padang tersebut belum memiliki legalitas berupa sertifikat. Berdasarkan hal tersebut penulis ingin mengetahui bagaimana proses dari pengadaan tanah RUSUNAWA dan status aset Pemerintah Kota Padang tersebut apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan apa kedudukan Notaris dalam proses

pengadaan tanah tersebut. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :” **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN RUSUNAWA SEBAGAI ASET PEMERINTAH DAERAH OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan RUSUNAWA apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana Proses pendaftaran tanah untuk RUSUNAWA Purus oleh Pemerintah Kota Padang?
3. Apa peranan PPAT dalam proses pengadaan tanah untuk RUSUNAWA Purus oleh Pemerintah Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan RUSUNAWA Purus, Kecamatan Padang Barat, Kota Padang.
2. Untuk mengetahui bagaimana proses pendaftaran tanah untuk RUSUNAWA Purus.
3. Untuk mengetahui sejauh mana peranan PPAT dalam pengadaan tanah untuk RUSUNAWA Purus.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat baik secara teoritis dan secara praktek sebagai berikut :

1. Secara teoritis dapat memberikan masukan, pemikiran dan menambah referensi-referensi dalam perkembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan penelitian ini dan serta dapat menambah pengetahuan penulis khususnya kajian dalam proses pengadaan dan pendaftaran tanah untuk pembangunan rumah susun sederhana sewa (Rusunawa) serta memahami peranan Notaris dalam proses pengadaan tanah dimaksud.
2. Secara praktis dapat memberikan acuan mengenai pemanfaatan pembangunan rumah susun sederhana sewa (Rusunawa) Purus Kota Padang kepada masyarakat yang berpenghasilan rendah serta dapat terwujudnya penataan kawasan pemukiman dan perumahan yang layak dan sehat.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai pengadaan dan pendaftaran tanah untuk pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) berdasarkan penelusuran yang penulis lakukan baik di perpustakaan Program Kenotariatan Universitas Andalas belum pernah dilakukan penelitian oleh pihak lain, namun ada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan objek penelitian yang berbeda sebagai berikut :

1. Tesis atas nama Risse Seprima, mahasiswi program studi Magister Kenotariatan Universitas Andalas, dengan judul “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelebaran Jalan Simpang Apar-Padang Birik-Birik Kota Pariaman”. Masalah yang dibahas dalam penelitian tersebut adalah

implikasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan Simpang Apar- Padang Birik-Birik Kota Pariaman.

2. Tesis atas nama Rini Mulyanti, mahasiswi program studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, dengan judul “Analisis Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Jorr West 2)”. Masalah yang dibahas dalam penelitian tersebut adalah dasar diterbitkannya Surat Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2349/1.711.52 beserta dengan akibat dari penerbitan surat Gubernur tersebut.

Kedua penelitian tersebut pada dasarnya membahas tentang Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dengan onjek penelitian yang berbeda yaitu pembangunan jalan tol dan pelebaran jalan yang memerlukan pembebasan tanah masyarakat dengan mempedomani Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum” dan Peraturan Presiden yang sebelumnya tentang “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum”.

Sementara itu, penulis lebih menitik beratkan pembahasan pada proses pengadaan tanah dan pendaftaran tanah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 (selanjutnya disebut Perpres Nomor 65 Tahun 2006) tentang “Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum”, mengingat pengadaan tanah yang digunakan untuk pembangunan rumah susun sederhana sewa (Rusunawa) dilakukan sebelum

terbitnya Undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan tujuan dan pemanfaatan rumah susun sederhana sewa diprioritaskan bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah (MBR). Namun demikian, apabila ternyata pernah dilakukan penelitian lain dengan topik yang sama dengan penelitian yang penulis lakukan ini, maka penelitian ini diharapkan dapat melengapi penelitian-penelitian tersebut.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan atau pegangan teoritis dalam penelitian. Suatu kerangka teori bertujuan untuk menyajikan cara-cara bagaimana mengorganisasikan dan mengimplementasikan hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil terdahulu. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori kewenangan dan teori kepastian hukum.

a. Teori kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh

Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competencebevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁶ Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁷ Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden doorpubliekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public dalam hukum publik.⁸

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering

⁶Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.2

⁷Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

⁸Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4

dipertukarkandengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan seringdisamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain sebagai yang diperintah (*therule and the ruled*).⁹

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidakberkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Hencvan Maarseven disebut sebagai "*blote match*".¹⁰ Sedangkan kekuasaan yangberkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional ataulegal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagaisuatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkanyang diperkuat oleh negara.¹¹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaanmemiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki olehEksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakanunsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan disamping unsur-unsur lainnya, yaitu:¹²

1. hukum;

⁹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,1998, hlm. 35-36.

¹⁰uwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RepublikIndonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Univ. Airlangga, Jakarta, 1990, hlm. 30.

¹¹.Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam PembangunanMasyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990, hlm. 52.

¹²Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm.37.

2. kewenangan (wewenang);
3. keadilan;
4. kejujuran;
5. kebijakan; dan
6. kebajikan

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah lakunya sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹³

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambtencomplex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.¹⁴ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga

¹³*Ibid*, hlm. 35

¹⁴*Ibid*, hlm. 39

dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan 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 (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.

Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu

sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.¹⁵ Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribut, delegasi, mandat. Kewenangan atribut lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu.

Menurut Benhard, ciri sebuah negara hukum (*rechstaat*) antara lain adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*Wetmatigheid Van Bestuur*), dan peradilan administrasi dalam perselisihan.¹⁶

Sedangkan Sudikno Mertokusumo, menyatakan sistem hukum adalah tatanan atau kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain, yaitu kaidah atau

¹⁵*Ibid*, hlm.65

¹⁶*Ibid*, hlm 17

pernyataan tentang apa yang seharusnya (*das sollen*) sehingga sistem hukum merupakan sistem normatif.¹⁷ Pengaturan sistem hukum dengan berlakunya undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam melakukan tindakan individu, adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Konsep hukum dalam pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja mengatakan secara substansial, didalam negara hukum ada dua hal yang pokok, yaitu: pertama, adanya pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan, negara tidak maha kuasa, negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warga negaranya dibatasi oleh hukum. Dengan kata lain, kekuasaan tunduk pada hukum, kedua, tidak boleh pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan ini menjadi sedemikian rupa, sehingga pemerintah terganggu dalam melaksanakan tugasnya.

Mengenai hal ini, pendukung negara hukum dan hak asasi manusia, John Locke yang mempertahankan teori atau aliran perjanjian masyarakat dalam rangka menghormati dan melindungi hak individu, mengatakan bahwa individu memiliki hak-hak kodrati atau hak-hak asali, antara lain hak hidup, hak kebebasan, dan hak milik. Peranan atau posisi raja dan

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 122.

pemerintah harus melindungi hak-hak tersebut dan tidak boleh melanggarnya.¹⁸

Istilah hak menguasai negara atas tanah bermula dari pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, bahwa bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dijabarkan dalam pasal 2 ayat (2) UUPA dimana negara memiliki hak untuk mengatur tentang penggunaan bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam. Hak menguasai negara atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang pada hakikatnya merupakan penugasan terhadap pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilakukan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembal amanat tersebut menguasai kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Sri Soemantri Martosoewignjo mengemukakan bahwa sebagai negara hukum, negara harus memenuhi 4 (empat) kriteria, yaitu:¹⁹

- 1) Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya berdasarkan atas asas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- 2) Ada jaminan hukum terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- 3) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- 4) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*)

¹⁸ *Ibid*, hlm 29.

¹⁹ Antje M Ma'moen, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-Hak Atas Tanah di Kotamadya Bandung*, UNPAD, 1996, hlm.68.

Kriteria hukum yang dibuat harus dapat melindungi warga negara dan bermanfaat bagi masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh aliran *Utility* dan Jeremy Bentham dalam konsepnya yang menyatakan hukum itu harus bermanfaat bagi masyarakat guna mencapai hidup bahagia. Dengan demikian memberikan jaminan dan kepastian hukum kepada masyarakat.

b. Teori Kepastian hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpadiskriminasi.²⁰

Kata “kepastian” berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai *premis mayor*, sedangkan peristiwa konkret menjadi *premis minor*. Melalui sistem logika tertutup akan diperoleh konklusi. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan

²⁰Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2013.

mengarahkan masyarakat kepadaketertiban.²¹ Kepastian hukum menurut

Utrech dapat diuraikan sebagai berikut :²²

“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 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”.

Pandangan teori kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis Dogmatik 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, kepastian hukum diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya membuat aturan hukum yang berlaku umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak hanya mewujudkan keadilan saja tetapi bertujuan mewujudkan suatu kepastian hukum.

Perlunya kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik

²¹Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 8

²²Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999 hlm 23

ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.²³

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Sebagaimana Aristoteles mengemukakan Teori keadilan yang menyatakan keadilan adalah memberikan kepada setiap orang sesuatu yang

²³Asikin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm 92

menjadi haknya (*unicuique suum tribuere*) dan tidak merugikan orang lain (*neminem laedere*). Kant merumuskan keadilan dengan *honeste vivere, suum quique tribuere/tribuendi* (hiduplah dengan jujur, jangan merugikan orang lain, berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya).²⁴ Dengan demikian kepastian hukum sangat erat kaitannya dengan keadilan yang bertujuan memberikan hak kepada orang lain yang memang menjadi haknya.

Kepastian hukum jika dikaitkan dengan penelitian penulis tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum sudah jelas aturan hukum di bidang hukum pertanahan yaitu dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah parapemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

2. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kekeliruan dan kesalahan tentang maksud dari judul penelitian ini, maka dikemukakan beberapa konsep diantaranya:

a. Pengadaan Tanah

²⁴ A. Masyhur Effendi, *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 59.

- (1) Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada pasal 1 angka 3, yaitu :

“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 atau dengan pencabutan hak atas tanah”.

- (2) Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu :

“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 (Pasal 1 angka 3)”.

- (3) Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu :

“Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak (Pasal 1 angka 8)”.

Dari pengertian pengadaan tanah sesuai regulasi tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu fungsi sosial hak atas tanah, dan dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau masyarakat itu sendiri. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah itu sendiri. Karenanya perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah pada prinsipnya pengadaan

tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan.

b. Rumah Susun Sederhana Sewa (RUSUNAWA)

Rumah Susun Sederhana Sewa adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian.

Rumah susun sederhana dan sewa di Indonesia dirintis sejak tahun 2003 dalam rangka mengurangi kawasan kumuh didaerah perkotaan, dengan tujuan meningkatkan kualitas lingkungan pemukiman melalui upaya peremajaan dan relokasi perumahan dan memberikan perhatian kepada masyarakat yang berpenghasilan rendah. Terwujudnya pembangunan rusunawa ini diharapkan dapat mengatasi beberapa permasalahan pemukiman yang ada dan dapat memberikan peluang dalam peningkatan kualitas masyarakat dalam hunian layak yang sesuai dengan tata ruang daerah. Selain itu pembangunan rusunawa ini juga dapat menanggulangi lingkungan pemukiman perkotaan yang berkembang tidak sehat (kumuh) dan menjembatani masyarakat untuk mendapatkan tempat hunian yang layak dengan cara menyewa sesuai dengan kemampuan mereka.

c. Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.²⁵

Istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang sifatnya begitu umum dan belum ada penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung dalam istilah tersebut.”²⁶ Secara sederhana kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan, dan kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas, namun pengertian ini mempunyai batasan tertentu.

Dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 18, menyatakan bahwa “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.”

Satu pandangan yang dikemukakan oleh Benhard Sihombing tentang pengertian kepentingan umum dari segi yuridis bahwa “kepentingan umum dapat berlaku sepanjang kepentingan tersebut tidak bertentangan dengan hukum positif maupun hukum yang tumbuh., hidup dan berkembang dalam

²⁵ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, Jakarta, 1988, hlm. 40.

²⁶ A.a. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum Demokrasi dan Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 279.

masyarakat yang penerapannya bersifat kasuitis. Ditinjau dari segi sosiologis, kepentingan umum adalah adanya keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan Negara yang bertujuan untuk memelihara ketertiban dan mencapai keadilan dimasyarakat yang luas dalam bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, pendidikan, dan kesehatan”.²⁷

d. Pendaftaran Tanah

Didalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada Pasal 1 angka 1, menyatakan bahwa “pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

e. Notaris atau PPAT

Pengertian Notaris dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris pada pasal 1 angka 1 menjelaskan tentang Notaris, yaitu “pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya. Notaris juga diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah

²⁷ *Ibid*, hlm.147.

susun apabila telah diangkat oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah”.

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 menyatakan bahwa PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini dikarenakan penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah disimpulkan dan diolah. Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisa tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif, dalam penelitian ini disamping menggunakan metode-metode ilmu

pengetahuan juga melihat kenyataan dilapangan, khususnya dalam proses pengadaan tanah untuk rusunawa di Kelurahan Purus, Kecamatan Padang Barat, Kota Padang.

Penelitian ini mengkaji *Law in Action* yang dalam kajian empiris biasa disebut dengan *das sein* (apa kenyataannya),²⁸ yakni membahas proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan implikasi Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 (selanjutnya disebut Perpres Nomor 65 Tahun 2006) tentang “Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum terhadap proses pengadaan tanah tersebut dengan realita pelaksanaan pembangunan serta penentuan cara ganti kerugian yang diberikan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian *deskriptif analitis*, untuk memberikan data yang seteliti mungkin dan menyajikan fakta secara sistematis yang mengelompokkan keadaan atau gejala-gejala lainnya yang dapat melukiskan kenyataan atau realitas tentang permasalahan yang ada dalam proses pengadaan tanah untuk Rumah Susun Sederhana Sewa di Kota Padang.

Suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data atau gambaran yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya.²⁹ Penelitian ini bertujuan memberikan gambaran secara tepat

²⁸ Ade Saptomo, *Sosiologi Hukum*, Program Pasacasarjana Universitas Andalas, Padang, 2004, hlm. 40.

²⁹ *Ibid*, hal 10.

atas pokok permasalahan sebagaimana diuraikan diatas, termasuk prinsip-prinsip hukum, aturan hukum positif yang dapat diterapkan pada permasalahan diatas, dan pada akhirnya untuk mendapatkan kesimpulan dan saran dari masalah yang diteliti.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari hasil penelitian dilapangan (*field research*). Dalam penelitian ini yang akan menjadi responden adalah Panitia Pengadaan Tanah, Sekretariat Panitia Pengadaan Tanah, pemilik tanah yang terkena pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa di kawasan Pantai Purus, Lurah, Camat, Notaris, Ketua RT/RW, Tokoh Masyarakat, penghuni Rusunawa serta orang-orang yang terlibat dalam proses pembangunan jalan tersebut.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum khususnya tentang pembangunan rumah susun.

b. Sumber Data

Data dalam penelitian ini, penulis dapatkan melalui:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penulis memperoleh data dengan cara membaca buku-buku, makalah-makalah, dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum. Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada:

- a. Perpustakaan Daerah Sumatra Barat
- b. Perpustakaan Universitas Andalas
- c. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas

Dari hasil penelitian ini penulis mendapatkan bahan-bahan hukum, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan yang mana terkait dengan penelitian ini, diantaranya:

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- c) Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- d) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- f) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- g) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- h) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- j) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku,

jurnal, makalah, dan artikel yang berhubungan dengan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum baik melalui media internet maupun media masa.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini ditujukan untuk mengumpulkan informasi, secara sistematis dan komprehensif mengenai sikap, kepercayaan, dan perilaku manusia. Metode dan alat pengumpulan data yang dipergunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Observasi/pengamatan, melakukan survey langsung terhadap proses pengadaan tanah untuk Rumah Susun Sederhana Sewa Purus sebagai objek yang diteliti, termasuk perilaku yang diwujudkan objek yang diteliti selanjutnya dengan mengadakan evaluasi menggunakan catatan khusus peneliti, hal ini dilakukan untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk Sederhana Sewa Pantai Purus sehingga tercapainya kesepakatan besar ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik selaku pemegang hak atas tanah.
- b. Studi dokumen, yaitu mempelajari dokumen-dokumen terkait dengan masalah yang diteliti. Dokumen tersebut dapat berupa berkas-berkas ganti rugi tanah yang telah diselesaikan serta peraturan-peraturan yang

terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

- c. Wawancara, dengan memberikan pertanyaan secara langsung kepada responden dengan atau tanpa menggunakan instrumen pengumpul data berupa pedoman wawancara. Wawancara dilakukan dengan cara mendalam, tanpa menggunakan pedoman wawancara sambil bertatap muka dengan responden kemudian dikembangkan pertanyaan lain yang berhubungan dengan masalah-masalah yang ada kaitannya dengan penelitian yang dilakukan.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan, maka tahap berikutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Analisis data merupakan penyusunan terhadap data yang diperoleh dilapangan dan membandingkan dengan peraturan yang berlaku untuk mendapatkan kesimpulan.

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan melalui *editing* yaitu memeriksa dan mengedit semua data yang terkumpul melalui wawancara dan observasi, kemudian dilakukan klasifikasi data sesuai dengan pemasalahan yang diteliti sehingga didapat penyajian yang akurat.

b. Analisis data

Data yang diperoleh dan diolah melalui proses editing, selanjutnya dianalisis secara kualitatif yakni membuat

penafsiran/penilaian terhadap data berdasarkan pendapat, teori-teori, konsep-konsep, dan logika agar dapat ditarik kesimpulan penelitian.

