

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Kedua ayat ini mengandung makna bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh Bangsa Indonesia. Ini menunjukkan bahwa seluruh tanah yang terdapat di wilayah Indonesia merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia.

Didasarkan kepada Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya, diakui kepemilikan secara individu di dalam konsep tanah bersama. Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan. Pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan

seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualistis semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perseorangan. Dalam praktek, falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah ini kurang dipahami sehingga tidak sedikit isu pertanahan. Terdapat dua isu pertanahan yang menonjol, yaitu (1) pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan (2) terjadinya kasus-kasus perselisihan pertanahan.

Tanah mempunyai posisi yang strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang bersifat agraris. Sedemikian istimewanya tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia terlihat dan tercermin dalam sikap bangsa Indonesia sendiri yang juga memberikan penghormatan kepada kata tanah, dengan penyebutan istilah seperti Tanah air, Tanah tumpah darah, Tanah pusaka dan sebagainya. Bahkan dalam UUPA juga dinyatakan adanya hubungan abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah (Pasal 1 ayat (3) UUPA).

Tanah tidak hanya sebagai tempat berdiam, juga tempat bertani, lalu lintas, perijinan, dan pada akhirnya tempat manusia dikubur. Akan tetapi, selama kurun waktu 52 tahun usia Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No 5 Tahun 1960, masalah tanah bagi manusia tidak ada habis-habisnya. Konflik pertanahan ini ditimbulkan karena laju penduduk yang sangat signifikan. Berdasarkan laju penduduk tersebut, maka menyebabkan kebutuhan penduduk akan tanah seperti untuk pembangunan dan pengembangan wilayah pemukiman, industri maupun pariwisata juga terus bertambah, sedangkan ketersediaan tanah itu tidak bertambah atau lebih tepatnya bersifat tetap, sehingga mengakibatkan konflik-konflik pertanahan secara horizontal maupun vertikal sering terjadi.

Munculnya berbagai konflik atau sengketa pertanahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah yang banyak bersifat ad hoc, inkonsisten dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain, atau bahkan tidak jarang berbau politis. Struktur hukum tanah menjadi tumpang tindih. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundangan sektoral. Perbedaan antara undang-undang itu tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat, tetapi juga secara substansial undang-undang tersebut tidak integratif.

Kota Pekanbaru se-abad yang lalu hanya merupakan suatu daerah kecil yang terletak dipinggir Sungai Siak, karena memiliki potensi strategis bagi kegiatan perdagangan dan jasa telah mendorong percepatan pembangunan daerah ini.¹ Perkembangan Kota Pekanbaru, menunjukkan ciri kota yang akan terus berkembang yaitu penduduknya yang makin bertambah dan makin padat, bangunan-bangunannya yang semakin rapat dan wilayah terbangun terutama pemukiman yang cenderung semakin luas, serta semakin lengkapnya fasilitas kota yang mendukung kegiatan sosial dan ekonomi kota”. Peningkatan jumlah penduduk diikuti pula dengan munculnya pemukiman-pemukiman baru, termasuk bangunan-bangunan disektor perdagangan dan jasa, seperti bangunan hotel, pertokoan, pusat-pusat perbelanjaan, gudang dan lain-lain sebagainya.

¹ Yalid, *Peranan Perencana Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 14 Tahun 2000 Tentang Izin Bangunan dalam Daerah Kota Pekanbaru*, Skripsi, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, 2003, hal. 3.

Berkaitan dengan lajunya pembangunan tersebut, maka sektor tata ruang dan bangunan adalah salah satu andalan kota Pekanbaru untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pungutan retribusi dari pelayanan Izin Mendirikan Bangunan. Hal tersebut untuk setiap tahun selalu ditargetkan meningkat²

Dasar hukum dalam memberikan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kota Pekanbaru diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekanbaru No. 14 Tahun 2000 tentang Izin Bangunan dalam Daerah Kota Pekanbaru, di dalamnya terdapat ketentuan yang secara eksplisit memberi kewenangan kepada Walikota Pekanbaru untuk menetapkan kebijakan-kebijakan. Kewenangan yang dimaksudkan itu dapat diketahui dengan memperhatikan ketentuan Pasal 2 huruf b Perda Kota Pekanbaru No. 14 Tahun 2000, ketentuan tersebut memberikan “*Walikota kewenangan untuk menetapkan kebijaksanaan terhadap lingkungan khusus atau lingkungan yang dikhususkan dari ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah ini dengan mempertimbangkan keserasian lingkungan dan atau keamanan negara*”.

Berdasarkan ketentuan di atas, secara ekspilisit memberikan kewenangan Walikota Pekanbaru untuk menetapkan kebijakan administrasi sejalan dengan makna *freies ermessen* yang dikenal dalam ilmu administrasi negara. Kewenangan yang diatur dalam Pasal 2 huruf b di atas, menyebutkan adanya lingkungan khusus atau lingkungan yang dikhususkan dari ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Perda Kota Pekanbaru No. 14 Tahun 2000. Bila dicermati secara seksama di dalam Perda Kota Pekanbaru No. 14 Tahun 2000, tidak

² *Ibid*

ditemukan satu pasal pun yang mengatur kawasan khusus tersebut. Kenyataannya di Kota Pekanbaru memang terdapat kawasan yang dikhususkan, satu di antaranya adalah kawasan tanah pencadangan untuk pengembangan Pangkalan Udara TNI-AU Pekanbaru. Di samping itu, masih ada beberapa kawasan khusus lainnya seperti Kawasan Industri Tenayan, Kawasan Terminal Payung Sekaki, Kawasan Wisata Danau Buatan dan lain-lainnya.

Berkaitan dengan lajunya pembangunan pemukiman baru masyarakat di Kota Pekanbaru tersebut, khususnya yang mengarah ke lokasi di sekitar kawasan tanah pencadangan untuk pengembangan Pangkalan Udara TNI-AU Pekanbaru juga menunjukkan perkembangannya. Bahkan fenomena yang terjadi adalah sudah banyak pemukiman masyarakat yang didirikan berada dalam areal pencadangan perluasan bandara tersebut. Secara kasat mata hal tersebut dapat diperhatikan di sepanjang Jalan Kartama, Jalan Pahlawan Kerja, di sisi kiri Jalan Arifin Ahmad, bahkan di Jalan Adisucipto yang berada paling dekat dengan lokasi bandara.

Konflik pertanahan yang terjadi akhir-akhir ini, terutama dalam 12 tahun terakhir sejak reformasi bergulir, cukup banyak yang melibatkan warga dan TNI. Salah satu persoalan sengketa tanah antara warga dan anggota TNI tersebut yaitu terjadi antara warga Kelurahan Maharatu dan Kelurahan Sidomulyo Mulyo Timur Kecamatan Marpoyan Damai dengan TNI-AU Pekanbaru terkait Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS.297/III/2011 tentang Perubahan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor: KPTS. 312/XI/1987 Tentang Pencadangan Areal Tanah Di Kelurahan Simpang Tiga Dan Sidomulyo Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar Untuk Lokasi

Pengembangan Pangkalan Udara TNI-AU Pekanbaru. Dimana wilayah yang terkena areal pencadangan tersebut adalah 2 (dua) kelurahan, yaitu wilayah Kelurahan Sidomulyo Timur dan Kelurahan Maharatu Pekanbaru. Sejauh pemberitaan di media sampai saat ini belum mencapai titik penyelesaian. Warga mengklaim lahan tersebut milik warga setempat, sementara TNI menyatakan milik negara.

Surat Keputusan Gubernur Riau tersebut mengakibatkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menolak mengeluarkan Sertipikat Hak Milik (SHM) dan Hak Guna Bangunan (HGB) dengan alasan adanya Keputusan Gubernur Riau dan Surat Pemberitahuan dari Pangkalan TNI-AU Roesmin Nurjadin Pekanbaru. Begitu pula dengan Dinas Tata Kota Pekanbaru yang tidak lagi mengeluarkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan alasan yang sama sebagaimana disebut diatas. Sehingga akibatnya permohonan hak-hak administratif masyarakat ditolak karenanya.

Konflik antara masyarakat Maharatu dan Sidomulyo Timur dengan TNI-AU Pekanbaru, telah berlangsung selama 35 tahun yakni sejak tahun 1982. Masyarakat terombang ambing akibat terbitnya SK Gubernur Riau tersebut hingga saat ini karena dinilai masyarakat tidak mempunyai kepastian hukum. Bahwa dari konsideran dasar Hukum terbitnya Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS.297/III/2011 diatas, selama ini tidak pernah dilakukan pengkajian dan penelitian dari aspek yuridis, ilmu pemerintahan, administrasi dan tata Negara, sehingga merugikan masyarakat.

Dari permasalahan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian yang akan penulis tuangkan kedalam suatu karya ilmiah dalam bentuk tesis yang berjudul:

“Kewenangan Gubernur Riau Dalam Keputusan Nomor: KPTS. 297/III/2011 Tentang Pencadangan Areal Tanah Untuk Pengembangan Pangkalan Udara Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI-AU) Pekanbaru”.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan paparan pada latar belakang masalah diatas, menghantarkan peneliti untuk melakukan pengkajian secara mendalam dan penelitian ini akan diarahkan untuk menjawab permasalahan-permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kewenangan Gubernur Riau Dalam Keputusan Nomor: KPTS. 297/III/2011 Tentang Pencadangan Areal Tanah Untuk Pengembangan Pangkalan Udara Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI-AU) Pekanbaru?
2. Apakah sudah tepat dasar hukum yang diterapkan dalam Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS.297/III/2011 untuk penggunaan pencadangan tanah pengembangan TNI-AU Pekanbaru?
3. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah Masyarakat untuk penggunaan pencadangan tanah pengembangan TNI-AU Pekanbaru dalam Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS. 297/III/2011?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.

Suatu penelitian yang dilakukan pasti mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai serta memberikan arah kepada peneliti agar tidak keluar dari tujuan-tujuan yang telah direncanakan. Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan tentang kebijakan kepala daerah dalam penyelesaian kasus masyarakat pada areal pencadangan pengembangan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI-AU) Pekanbaru, sesuai dengan amanat undang-undang tersebut. Secara khusus tujuan dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Gubernur Riau dalam keputusan Nomor: KPTS.297/III/2011 Tentang Pencadangan Areal Tanah Untuk Pengembangan Pangkalan Udara Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI-AU) Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar hukum yang diterapkan dalam Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS. 297/III/2011 untuk penggunaan pencadangan tanah pengembangan TNI-AU Pekanbaru.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah Masyarakat untuk penggunaan pencadangan tanah pengembangan TNI-AU Pekanbaru dalam Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS. 297/III/2011.

Selanjutnya penelitian ini diharapkan mampu memberikan kegunaan/manfaat sebagai berikut:

1. Bermanfaat menambah wawasan intelektual peneliti dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya kajian tentang Kewenangan

Gubernur Riau Dalam Penyelesaian Kasus Masyarakat Pada Areal Pencadangan Pengembangan TNI-Angkatan Udara Pekanbaru.

2. Dalam wilayah praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat yang terkena imbas dari SK Gubernur Riau tersebut.
3. Dalam perspektif akademis, bagi peneliti, penelitian ini selain merupakan prasyarat utama kelulusan untuk meraih gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Riau, diharapkan adanya rekomendasi serta solusi-solusi konkret terhadap Kebijakan Kepala Daerah Dalam Penyelesaian Kasus Masyarakat Pada Areal Pencadangan Pengembangan TNI-Angkatan Udara Pekanbaru, kebijakan yang tidak mencederai rasa keadilan masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat terwujud dan sesuai tujuan yang diharapkan dan diamanatkan oleh undang-undang.

D. Kerangka Teori.

1. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.³ Negara Hukum ialah negara yang berediri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hal. 46

syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.⁴

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.⁵

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*).

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988, hal. 153.

⁵ *Ibid.*, hal. 154.

Menurut Dicey, Bahwa berlakunya Konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*).⁶

Menurut Aristoteles suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia menyatakan⁷ Artinya aturan konstitusional dalam suatu negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum “*Constitutional rule in a state is closely connected, also with the question whether is better to be ruled by the best men or the best law, since a government in accordance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortunate necessity.*”

Oleh sebab itu, supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak. Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi. Pertama, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi. Ketiga, pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.⁸

⁶ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung 2009, hal. 3.

⁷ George Sabine, *A History of Political Theory*, George G. Harrap & CO. Ltd., London, 1995, hal. 92.

⁸ *Ibid*

Ciri-ciri Negara hukum/rechtsstaat tersebut menunjukkan bahwa ide sentral negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-undang Dasar secara teoritis memberikan jaminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut. Pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan. Kekuasaan yang berlebihan yang dimiliki seorang penguasa cenderung bertindak mengekang kebebasan dan persamaan yang menjadi ciri khas negara hukum.

Ciri-ciri negara hukum tersebut juga melekat pada Indonesia sebagai sebuah negara hukum. Ketentuan bahwa Indonesia adalah negara hukum tidak dapat dilepaskan dari Pembukaan UUD 1945 sebagai cita negara hukum, kemudian ditentukan dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen). Alinea I Pembukaan UUD 1945 mengandung kata perikeadilan dalam alinea II terdapat kata adil, dalam alinea II terdapat kata Indonesia, dalam alinea IV terdapat kata keadilan sosial dan kata kemanusiaan yang adil. Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian negara hukum, karena salah satu tujuan negara hukum adalah untuk mencapai keadilan.⁹

Menurut Azhary, dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), istilah rechtsstaat yang dimaksud dalam konsep negara hukum Indonesia adalah

⁹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996, hal. 25.

bukan hanya keadilan hukum (legal justice), tetapi juga keadilan sosial (social justice).¹⁰

Ada kecendrungan interpretasi yang mengarah pada konsep rule of law, antara lain pemikiran Sunaryati Hartono dalam bukunya *Apakah The Rule of Law Itu?*¹¹ Padmo Wahjono menelaah negara hukum Pancasila dengan bertitik tolak dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945, yang diutamakan dalam asas kekeluargaan adalah rakyat banyak dan harkat dan martabat manusia. Padmono Wahjono memahami hukum sebagai suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tercermin dalam rumusan Penjelasan UUD1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa Undang- undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok atau garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial.¹²

Menurut Oemar Senoadji bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap freedom of religion atau kebebasan beragama. Ciri berikutnya dari Negara Hukum Indonesia menurut Oemar Senoadji ialah tiada pemisahan yang

¹⁰ Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Kencana, Jakarta, 2003, hal. 92.

¹¹ Sunaryati Hartono, *Apakah Rule of Law itu?*, PT. Alumni, Bandung, 1982, hal.1

¹² Padmo Wahjono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, hal.18

rigid dan mutlak antar agama dan Negara. Karena menurutnya agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Sebagai mana dikemukakan Friedrich Julius Stahl, ciri-ciri negara hukum itu adalah sebagai berikut: 1. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia. 2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia. 3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan. 4. Adanya peradilan administrasi negara dalam perselisihan.¹³

Sri Soemantri mengemukakan unsur-unsur terpenting Negara hukum yaitu : 1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau perundang-undangan. 2. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga Negara). 3. Adanya pembagian kekuasaan. 4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).¹⁴

Padmo Wahjono menyatakan dalam negara hukum terdapat suatu pola sebagai berikut: 1. Menghormati dan melindungi hak-hak manusia. 2. Mekanisme kelembagaan negara yang demokratis. 3. Tertib hukum. 4. Kekuasaan kehakiman yang bebas Negara Indonesia sebagai negara hukum, bukan Negara kekuasaan (*Machtsstaat*), di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi setiap orang

¹³ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 44.

¹⁴ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 1992, hal. 29-30.

termasuk terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa. Dalam penegakan hukum terdapat tiga unsur yang harus mendapat perhatian yang sama, yaitu keadilan, kemanfaatan atau hasil guna (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum. Penegakan hukum dan tercapainya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam suatu sistem hukum terjamin, tidak bisa tidak, sistem hukum menjadi materi muatan dari konstitusi¹⁵

2. Teori Kewenangan

Teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi: 1. Atribusi. 2. Delegasi. 3. mandat.¹⁶

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:

1. atribusi
2. delegasi¹⁷

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh

¹⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara yang Berdasarkan Atas Hukum, Pidato pengukuhan Guru Besar FHUI*, Jakarta, 17 November 1979, hal. 6.

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 104.

¹⁷ Ibid, him. 105.

kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparaturnegara di dalam menjalankan kewenangnya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu: 1. Atribusi. 2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat.¹⁸ Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, hal. 90.

3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹⁹

Menurut Miriam Budiardjo Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²⁰

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, Suwoto Mulyosudarmo mengatakan dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”²¹, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.²²

¹⁹ Ibid, hal. 94

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hal. 35-36.

²¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hal. 30.

²² A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hal. 52.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²³ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum, b) kewenangan (wewenang), c) keadilan, d) kejujuran, e) kebijakbestarian, dan f) kebajikan.²⁴ Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.²⁵

Menurut Indroharto Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam 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,

²³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hal. 1.

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

²⁵ *Ibid*, hal. 39.

pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁶

Kewenangan menurut F.A.M. Stroink harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁷

3. Teori Kepentingan Umum

Negara merupakan sebuah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat (*Roger Soltou*). Tujuan dari negara pada dasarnya adalah mensejahterakan rakyatnya, hal ini sebagaimana dalam negara modern dimana dikenal istilah *Welfare State* atau negara kesejahteraan. Dengan adanya prinsip negara kesejahteraan ini pemerintah dituntut untuk menyelesaikan segala aspek dan persoalan yang menyangkut kehidupan warga negaranya atau dapat dikatakan menyangkut kepentingan umum.²⁸

²⁶ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 65

²⁷ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 219.

²⁸ Ibrahim, Harmally. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Budi Chaniago, Jakarta, 1988, hal. 23.

Menurut lemaire istilah kepentingan umum disebut dengan *Bestuurzorg* yang berarti tugas dalam fungsi menyelenggarakan kepentingan umum. Atas dasar inilah pemerintah selanjutnya diberikan kebebasan untuk dapat bertindak dengan suatu inisiatif sendiri untuk menyelesaikan segala persoalan atau permasalahan guna kepentingan umum. Kebebasan ini biasa disebut dengan istilah *freis Emerssen*. Dalam konsep negara kesejahteraan mempunyai konsekuensi bahwa negara atau pemerintah harus turut campur tangan secara aktif dalam kehidupan warganya. Konsekuensi tersebut harus mencerminkan dampak positif agar tidak merugikan kepentingan dan hak-hak masyarakat. Tugas pemerintah dalam negara kesejahteraan berkembang menjadi sangat luas. Pemerintah suatu *welfare state* diberi tugas menyelenggarakan kepentingan umum seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya.²⁹

Dalam negara kesejahteraan, lapangan tugas dan fungsi yang diemban oleh administrasi negara berkembang menjadi sedemikian luas. *Bestuurszorg* itu meliputi segala lapangan kemasyarakatan dimana-mana turut serta pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia. Kepentingan umum pada intinya menyangkut:³⁰

1. Kepentingan bangsa dan Negara
2. Kepentingan masyarakat luas
3. Kepentingan rakyat banyak atau bersama
4. Kepentingan pembangunan

²⁹ *Ibid*, hal. 31

³⁰ Hidayat, Arif, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*, Semarang, 2010, hal. 77.

Sehingga melalui kepentingan–kepentingan diatas perlu adanya pengertian dan pemahaman khusus pada tiap-tiap kepentingan tersebut serta hubungan antar kepentingan tersebut satu sama lain karena pada dasarnya tujuan dari semua kepentingan tersebut adalah terlaksananya tujuan nasional. Akan tetapi dewasa ini pemerintah dibenturkan pada dua kepentingan yaitu kepentingan umum dan kepentingan pemerintah itu sendiri. Dengan anggaran belanja negara yang tinggi, pemerintah harus proposional dalam menggunakan APBN tersebut baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan pemerintah. Meskipun dalam draft Rancangan Anggaran Belanja Negara (RAPBN) disebutkan jika pemerintah lebih condong kepada kepentingan umum, namun dalam realitanya kepentingan pemerintah yang lebih di kedepankan.

Kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Tidak dapat disangkal bahwa tindakan Pemerintah harus ditujukan kepada pelayanan umum, memperhatikan dan melindungi kepentingan orang banyak (kepentingan umum). Seperti kita ketahui bersama jika Salah satu sila dari Pancasila sebagai dasar falsafah negara (sila ke lima) adalah keadilan sosial. Ini berarti tujuan negara adalah menuju kepada kesejahteraan dari para warganya. Dalam Alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang antara lain merumuskan tujuan negara yang hendak dicapai yaitu memajukan kesejahteraan umum. Sedangkan fungsi yang lain adalah fungsi keamanan, pertahanan dan ketertiban, tugas pendidikan, dan tugas untuk mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia.

Ada beberapa teori dalam mendefinisikan mengenai kepentingan umum, diantaranya:³¹

1. Teori Keamanan. Menyebutkan bahwa kepentingan masyarakat yang terpenting adalah kehidupan aman dan sentosa.
2. Teori Sejahtera. Menyebutkan jika kepentingan masyarakat yang terpenting adalah kesejahteraan yaitu terpenuhinya kebutuhan pokok masyarakat yang berupa sandang, pangan, kesehatan dan kesempatan kerja.
3. Teori Efisiensi Kehidupan. Menyebutkan jika kepentingan utama masyarakat adalah hidup secara efisiensi, agar kemakmuran dan produktivitas lebih meningkat dalam segala bidang.
4. Teori Kemakmuran Bersama. Menyebutkan bahwa kepentingan yang paling utama adalah kebahagiaan dan kemakmuran bersama, dimana masalah-masalah social harus dapat dikendalikan.

Sehingga berdasarkan teori-teori diatas dapat diketahui bahwa tugas dan tujuan pemerintah tidak hanya tercapainya suatu ketertiban dalam masyarakat akan tetapi juga tercapainya tujuan nasional. Tugas penyelenggaraan kepentingan umum dijalankan oleh alat pemerintahan negara yang diantaranya: Seorang fungsionaris atau petugas Badan Pemerintahan. Oleh karenanya harus dapat dibedakan antara kepentingan umum dan kepentingan pemerintah. Pada dasarnya yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah tuntutan perorangan atau kelompok atau masyarakat yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam

³¹ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Grafindo, Jakarta, 2006, hal. 59.

melaksanakannya. Jadi kepentingan umum bersifat global, umum, dan menyeluruh. Contoh dari kepentingan umum adalah sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 yaitu “....Untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indoensia dan untuk memajukan kesejahteraan umum dan melaksanakan ketertiban dunia...”. Contoh pembangunan, dimana pembangunan di Indonesia mempunyai sifat kepentingan umum yang dirinci lebih lanjut dalam 13 bidang antara lain pertahanan, pekerjaan umum, jasa umum, keagamaan, kesehatan, makam/kuburan, usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum. Bahkan dalam pasal 4 ayat 1 UU No.5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Kepentingan umum harus dapat menunjang pembangunan nasional di bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata dan lain-lain. Banyak sekali kepentingan-kepentingan yang bersifat umum yang harus dilaksanakan dan diberikan negara kepada rakyatnya dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya sebagai negara yang berdaulat dan berasaskan negara kesejahteraan.

Selanjutnya dikenal juga kepentingan pemerintah, yaitu tuntutan perorangan atau kelompok suatu organisasi pemerintah. Kepentingan pemerintah pada mulanya merupakan upaya pejabat pemerintah dalam mensejahterakan dirinya atau menunjang hidupnya dan keluarganya. Seperti misalnya adalah pengadaan mobil-mobil dinas, pengadaan rumah-rumah dinas dan juga kenaikan gaji pejabat (Renumerasi). Namun pada dasarnya negara harus lebih mengutamakan kepentingan umum terlebih dahulu daripada kepentingan pemerintah. Apabila negara lebih mengedepankan kepentingan pemerintah daripada kepentingan umum maka akan terjadi kecemburuan dari masyarakat

dimana para pejabat negara memiliki harta yang berlimpah sedangkan rakyatnya hidup dalam kemiskinan.

Namun dewasa ini pejabat pemerintah lebih mengesampingkan kepentingan umum, para pejabat berlomba-lomba menimbun harta dan uang negara untuk dirinya sendiri. Hal ini dapat dibuktikan dalam 2 dasawarsa terakhir dimana korupsi makin merajalela sedangkan kemiskinan makin meningkat. Sehingga menimbulkan stabilitas negara menjadi terganggu dan pembangunan menjadi tersendat dan berimbas pada masyarakat sendiri. Sehingga untuk tetap menjaga stabilitas negara maka diperlukan tindakan dari pemerintah yang adil, yaitu dimana pemerintah mementingkan kepentingan umum terlebih dahulu dan mengesampingkan kepentingan pemerintah sendiri. Seperti misalnya pemerintah menurunkan harga bahan pokok daripada menaikkan gaji pejabat, atau pemerintah membangun pemukiman yang layak bagi masyarakat perbatasan atau masyarakat pedalaman daripada membangun rumah dinas pejabat yang super mewah, serta pemerintah harus mengedepankan perbaikan sarana dan prasarana lalu lintas daripada meningkatkan pembelian kendaraan-kendaraan dinas. Kasus yang begitu mencolok di akhir tahun 2010 silam adalah ketika para pejabat mengadakan study banding keluar negeri yang sebenarnya adalah kedok untuk bisa jalan-jalan keluar negeri disaat kemiskinan makin meningkat.³²

4. Teori Agraria

Syafruddin Kalo mengemukakan bahwa UUPA sebagai turunan dari pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengandung asas (prinsip) bahwa semua hak atas tanah dikuasi oleh negara, dan asas bahwa hak milik atas tanah “dapat dicabut untuk

³² <http://hukumonline.com>, diakses Rabu, 29 Maret 2017.

kepentingan umum”. prinsip ini tertuang dalam pasal 2 dan pasal 18 UUPA. Berdasarkan pasal 2 UUPA ini negara menjadi pengganti semua pihak yang mengaku sebagai penguasa tanah yang sah. Negara dalam hal ini merupakan lembaga hukum sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sebagai lembaga pelaksana UU negara dalam proses ini bertindak sebagai pihak yang melaksanakan dan menerapkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 UUPA tersebut.³³ Dengan demikian Menurut Syafruddin Kalo, “pemerintah menjadi pihak yang wajib dan berwenang mengatasi dan menengahi sengketa hak penguasaan atas tanah yang muncul sekaligus menjadi fasilitator bagi pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa”.³⁴

Umar Kusumo Haryono menambahkan bahwa Kewenangan keagrariaan ada pada pemerintah pusat namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat.³⁵

Lebih jauh Syafruddin Kalo mengatakan bahwa status kepemilikan tanah sering menjadi muasal dari perselisihan di Indonesia, yang barangkali disebabkan oleh tidak adanya ketegasan penyelenggara negara mengenai kepemilikan ini. Dalam sejarah hukum pertanahan di Indonesia sejak zaman kesultanan, zaman kolonial, sampai zaman kemerdekaan, dalam prakteknya diperlakukan 3 (tiga) teori penguasaan tanah yakni teori eropa, teori adat dan teori hukum

³³ Syafruddin Kalo, *Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Akibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatera Timur pada Masa Kolonial yang Berlanjut pada Masa Kemerdekaan, Orde Baru dan Reformasi*, Program Studi Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, t.t. hal. 3.

³⁴ *Ibid*

³⁵ Umar Kusumo Haryono, *Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan Ground) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No. 5 / 1960*, *Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006*, hal. 3.

nasional. Ketiga teori ini silih berganti diterapkan di Indonesia sesuai dengan zamannya masing-masing.³⁶

Hak penguasaan tanah yang didasarkan kepada UUPA Nomor 5 Tahun 1960 adalah hak penguasaan tanah yang berlaku secara yuridis di Indonesia tertuang dalam pasal 2 UUPA:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi 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.
- (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 dikuasakan kepada Daerah-daerah Swasentra dan masyarakat-

³⁶ Syafruddin Kalo, *Op.Cit.* hal. 7.

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.³⁷

Menurut Liliz Nur Faizah, bahwa hukum agraria nasional adalah berdasar hukum adat dan tidak lepas dari konteks landreform yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu.³⁸

Menurut Subekti, hal penting tentang penguasaan tanah dalam UUPA adalah ditegaskannya hak penguasaan negara terhadap tanah, akan tetapi kendati negara diakui sebagai penguasa atas tanah bukanlah berarti negara bisa bertindak sewenang-wenang atas seluruh tanah yang ada di negara ini. Penguasaan negara ini dibatasi oleh adanya hak individu dan hak persekutuan hukum adat terhadap tanah.³⁹

Dalam hal ini Kalo menjelaskan bahwa kekuasaan negara terhadap tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada seorang yang mempunyainya untuk menggunakan haknya. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain adalah sangat luas dan penuh. Misalnya negara dapat memberikan tanah yang sedemikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukannya dan keperluannya, misalnya Hak Milik dan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai ataupun dengan memberikan hak

³⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 2

³⁸ Liliz Nur Faizah, *Hak Menguasai Negara Suatu Pendekatan Historis-Filosofis*, (rangkuman dari Bab II tentang Hak Menguasai Negara, dalam skripsi "Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia (1960-2006)" di Fakultas Hukum UGM Yogyakarta pada tahun 2007, hal. 4.

³⁹ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1985, hal. 93.

pengelolaan pada suatu badan penguasa. Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang kenyataan hak ulayat itu masih ada. Maka penguasaan negara atas tanah dibedakan kepada dua penguasaan yaitu penguasaan langsung dan penguasaan tidak langsung. Penguasaan langsung adalah penguasaan negara terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan⁴⁰

Menurut Sunarjati Hartono tanah seperti ini disebut dengan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Adapun hak menguasai negara secara tidak langsung adalah hak menguasai negara terhadap tanah yang telah dihaki perseorangan, atau disebut dengan “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara” atau “tanah negara tidak bebas”.⁴¹

Menurut Imam Sutiknjo, kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga negara dapat mengaturnya supaya produktif. Dengan lahirnya UUPA maka hak-hak atas tanah di Indonesia dibatasi kepada lima macam hak yaitu, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa.⁴²

Kesadaran akan kedudukan istimewa tanah dalam alam pikiran bangsa Indonesia juga terungkap dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan adanya hubungan abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah. Namun, kata “dikuasai” dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak menunjukkan Negara

⁴⁰ Kalo, *Op.Cit.*, halaman 12.

⁴¹ Sunarjati Hartono, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 63.

⁴² Imam Sutiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal. 53.

adalah pemiliknya. Pada penjelasan umum UUPA tahun 1960, dinyatakan bahwa Negara (pemerintah) hanya menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukan berarti “dimiliki”, tetapi kewenangan tertentu yang diberikan kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan.

Ada beberapa pendapat para ahli mengenai batasan hak menguasai negara ini, diantaranya Maria S. Sumardjono membatasi kewenangan negara pada dua hal: *Pertama*, pembatasan oleh Undang-Undang Dasar. Pada prinsipnya, hal-hal yang diatur oleh Negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar. *Kedua*, pembatasan yang bersifat substantive. Semua peraturan pertanahan harus ditujukan untuk terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴³

Pendapat lain dilontarkan oleh Maria Rita Ruwiasuti, bahwa Hak Menguasai Negara (HMN) sama sekali tidak dapat diperbandingkan dengan hak-hak keperdataan (*privaatrechtelijk*) biasa seperti hak memiliki penduduk negeri ini yang telah ada turun temurun mendahului lahirnya negara, sebab baik luas cakupan maupun sifat-sifatnya publik (*publiekrechtelijk*) itu hanya mungkin dipegang oleh sebuah badan kenegaraan.⁴⁴

Pakar lainnya, Sri Hayati sependapat agar hak menguasai tanah oleh negara dibatasi secara tegas untuk masa-masa mendatang dan sudah saatnya

⁴³ Maria Sriwulani Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Penguasaan Tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 14 Februari 1998, hal. 4-9.

⁴⁴ Maria Rita Ruwiasuti, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, Press KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 113.

untuk memikirkan alternatif dari Hak Menguasai Negara agar hak itu bisa menjadi terbatas sifatnya dalam konsepsi maupun implementasinya.⁴⁵

Sejalan dengan pendapat para ahli diatas, A. P. Parlindungan, menyatakan bahwa permasalahan yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak boleh terjadi karena hak menguasai negara itu sebagai hak rakyat pada tingkat Negara dan dalam upaya mengatur agraria harus memenuhi prinsip pokoknya, anatar lain:⁴⁶

1. Prinsip kesatuan hukum agrarian untuk seluruh wilayah tanah air.
2. Penghapusan pernyataan domein.
3. Fungsi sosial hak atas tanah.
4. Pengakuan hukum agrarian nasional berdasarkan hukum adat dan pengakuan dari eksistensi dari hak ulayat.
5. Persamaan derajat sesama warga Negara Indonesia dan antara laki-laki dan perempuan.
6. Pelaksanaan reformasi hubungan antara manusia (Indonesia) dengan tanah atau dengan bumi, air dan ruang angkasa.
7. Rencana umum penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
8. Prinsip nasionalitas.

Senada dengan pendapat para ahli tersebut diatas, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menghendaki hak menguasai oleh negara dibatasi secara tegas sehingga hak ini mempunyai batas-batas yang jelas, baik secara konseptual maupun implementasinya, karena hak menguasai tanah oleh negara dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melakukan sejumlah pengingkaran terhadap hak-hak

⁴⁵ Sri Hayati, *Pengaturan Hak atas Tanah dalam Kaitannya dengan Investasi*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, hal. 12.

⁴⁶ A.P.Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal. 40.

masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yang ada diwilayah (tanah ulayatnya), bahkan hak tersebut dimanfaatkan untuk memberi ruang gerak bagi perusahaan-perusahaan besar dengan mengatasnamakan pembangunan.⁴⁷

Pendapat yang tidak jauh berbeda dilontarkan oleh Irawan Soerodjo, yang menyatakan konsep hak menguasai tersebut bukan berarti rakyat/masyarakat kedudukannya berada di bawah negara. Dalam prinsip “Negara menguasai” maka dalam hubungan antara Negara dan masyarakat/rakyat, masyarakat/rakyat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat/negara untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Jadi, negara hanya berperan sebagai wasit yang adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktifitasnya melakukan pemanfaatan tanah.⁴⁸

Selain itu, konflik pertanahan juga terjadi karena tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menjalankan pengelolaan wilayahnya termasuk kewenangan terkait pertanahan. Kewenangan pertanahan seperti yang dicantumkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang

⁴⁷ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber Agraria*, hal. 123.

⁴⁸ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan, Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL), Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hal. 8.

Pembagian Urusan Pemerintahan yang dimiliki oleh pemerintah daerah mencakup :⁴⁹

1. Pemberian izin lokasi
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
5. Penetapan subyek dan obyek retribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee
6. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat
7. Pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong
8. Pemberian izin membuka tanah
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kanupaten/kota.

5. Teori Keadilan

Teori ini dimaksudkan untuk membahas dan menganalisa guna melengkapi kebutuhan pembahasan mengenai tindakan pemerintah, pemberian ganti kerugian yang layak dan proses-proses pengadaan tanah untuk pembangunan yang tidak merugikan masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah untuk pembangunan. Secara lebih luas, apakah telah memberi manfaat bagi masyarakat maupun memberikan kesejahteraan yang berkeadilan seperti yang dikehendaki UUD 1945. Keadilan merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai, guna memperoleh kesebandingan di dalam masyarakat, di samping itu juga untuk kepastian hukum. Masalah keadilan (kesebandingan) merupakan

⁴⁹ *Ibid*, hal. 5.

masalah yang rumit, persoalan mana yang dapat dijumpai hamper pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia.⁵⁰

Aristoteles menyatakan bahwa kata adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding/semestinya. Keadilan adalah merupakan suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak dan apa yang bukan hak.⁵¹ Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan yaitu: 1. *justitia distributive* (keadilan distributif) yakni keadilan untuk satu orang berbeda dengan orang lain menurut kontribusinya masing-masing. 2. *justitia commutativa* (keadilan komutatif) yakni keadilan untuk satu orang sama dengan orang lain. Lebih lanjut menurut Aristoteles, setiap Negara yang menganut paham Negara hukum, selalu berlaku tiga prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan penegakan hukum yang berdasarkan hukum (*due process of law*).⁵²

Terkait dengan keadilan maka Jeremy Bentham memunculkan teori kebahagiaan (*utility*) yang bersifat individualistis, pada dasarnya hukum harus berbasis manfaat bagi kebahagiaan manusia. Itu sebabnya teori keadilan dan *utility* merupakan perwujudan hukum yang harus diimplementasikan.⁵³ Bentham selalu mengajarkan bahwa “*the greatest happiness for the greatest number*” yang artinya kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya manusia.

⁵⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1980, hal. 169.

⁵¹ Darji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Fisafat Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal. 156.

⁵² Jarot Widya Muliawan, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal, Edisi Revisi*, Buku Litera, Yogyakarta, 2015, hal. 92.

⁵³ Suhariningsih, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2009, hal. 43.

Filsuf Hukum Alam Thomas Aquinas, membedakan keadilan atas dua kelompok yaitu:⁵⁴

1. Keadilan Umum (*justitia generalis*), adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, keadilan ini juga disebut dengan keadilan legal.
2. Keadilan Khusus, adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan khusus ini dapat dibedakan lagi yaitu:
 - a. Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum, yakni apabila setiap orang mendapatkan hak atau jatahnya secara proporsional.
 - b. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*), adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
 - c. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana

Menurut Maria S.W. Sumadjono salah satu yang menjadi prinsip-prinsip dasar pembaruan agrarian adalah keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agrarian (keadilan gender, keadilan dalam satu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya).⁵⁵

⁵⁴ Darji Darmodiharjo, *Op. Cit.*, hal. 167.

⁵⁵ Maria S.W.Sumardjono, *Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 2001, hal. 4.

6. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Pentingnya kepastian hukum sesuai dengan yang terdapat pada pasal 28 D ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ketiga bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”⁵⁶ Prinsip kepastian hukum secara jelas telah diamanatkan oleh konstitusi dan wajib hukumnya untuk diterapkan pada setiap perumusan peraturan perundang-undangan. Hukum tidak lagi sebagai pranata manusia melainkan hanya sekedar media profesi.⁵⁷

Gustav Radbruch menegaskan bahwa terdapat dua pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.⁵⁸

Menurut Friedrich Julius Stahl⁵⁹, seorang pelopor hukum Eropa Kontinental, ciri sebuah Negara Hukum antara lain adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*) serta peradilan administrasi dalam perselisihan. Negara disamping bertugas untuk mensejahterakan masyarakat dan memberikan keadilan sosial

⁵⁶ L.J. van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum, Cet, Xxx*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hal. 11.

⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2011, hal. 161.

⁵⁸ *Ibid*, hal. 147.

⁵⁹ *Ibid*, hal. 210.

maka Negara juga harus memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang saat ini diatur dalam pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dikenal dengan Prinsip Negara Hukum yang Demokratis.⁶⁰

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.⁶¹

Kemudian menurut Satjipto Rahardjo, untuk mendirikan Negara hukum dibutuhkan sebuah kelembagaan yang kuat dengan kewenangan yang luar biasa dan independen, bebas dari intimidasi atau campur tangan eksekutif dan legislatif. Hukum bukan hanya urusan (*a business of rules*), tetapi juga perilaku (*mater of behavior*).⁶²

7. Teori Kemanfaatan

Menurut Jeremi Bentham, dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.⁶³

Tujuan perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan:

1. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup).
2. *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah).

⁶⁰ Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 68.

⁶¹ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hal. 239.

⁶² *Ibid*, hal. 240.

⁶³ Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 93-94.

3. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan).

4. *To attain equality* (untuk mencapai persamaan).⁶⁴

John Stuart Mill menegaskan bahwa baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat.⁶⁵

Menurut Jeremy Bentham, hukum itu lahir dari jiwa masyarakat yang mengakomodasi masyarakat. Jadi, disini undang-undang itu berasal dari masyarakat dan sebagai perwakilannya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mengajukan undang-undang tersebut, disebut juga *bottom up* atau dari bawah ke atas.⁶⁶

Max Weber mengatakan bahwa setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.⁶⁷

E. Konsep Operasional

Agar penelitian ini lebih terarah tidak terjadi salah pengertian dalam memahami maksud dan tujuan dari penelitian ini, berdasarkan paparan pada kerangka teoritis diatas, maka penulis merasa sangat perlu menjelaskan beberapa konsep dasar yang digunakan dalam tesis ini antara lain:

1. Kewenangan

⁶⁴ Benhard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. Kita, Surabaya, 2010, hal. 127.

⁶⁵ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Op. Cit*, hal. 79-80.

⁶⁶ Damordiharjo, Darji dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hal. 12-13.

⁶⁷ Miftah Thoaha, *Perspektif Pelaku Birokrasi: Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (Jilid II)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 23.

Pengertian kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.⁶⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 butir 9 menyebutkan: Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (3) menyatakan: Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Selanjutnya pada ayat (12) menyatakan: Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala Daerah adalah orang yang mengepalai suatu daerah (misalnya Gubernur untuk daerah tingkat I dan Bupati untuk daerah tingkat II).

⁶⁸ <http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>, diakses Minggu, 20 November 2016.

2. Keputusan Gubernur Riau No. KPTS. 297/III/2011

Keputusan ini adalah tentang Perubahan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor: KPTS.312/XI/1982 Tentang Pencadangan Areal Tanah Di Kelurahan Simpang Tiga Dan Sidomulyo Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar Untuk Lokasi Pengembangan Pangkalan Udara Pekanbaru.

3. Pencadangan Areal Pengembangan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI-AU) Pekanbaru.

Adalah pengembangan dan pembangunan secara bertahap dan teratur⁶⁹ areal/lahan yang menjadi tempat⁷⁰ Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (atau biasa disingkat TNI Angkatan Udara atau TNI-AU) yang merupakan salah satu cabang angkatan perang dan merupakan bagian dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang bertanggung jawab atas operasi pertahanan negara Republik Indonesia di udara. TNI Angkatan Udara pada awalnya merupakan bagian dari TNI Angkatan Darat yang dulunya bernama Tentara Keamanan Rakyat (TKR Jawatan Penerbangan). TNI Angkatan Udara dibentuk dan mulai berdiri sendiri pada tanggal 9 April 1946 bersamaan dengan dibentuknya Tentara Republik Indonesia (TRI Angkatan Udara) sesuai dengan Penetapan Pemerintah Nomor 6/SD Tahun 1946. TNI Angkatan Udara dipimpin oleh seorang Kepala

⁶⁹ <http://kamusbahasaindonesia.org/pengembangan/mirip>, diakses Kamis, 4 Februari 2016.

⁷⁰ <http://www.arti-definisi.com/Areal>, diakses Kamis, 4 Februari 2016.

Staf Angkatan Udara (KASAU) yang menjadi pemimpin tertinggi di Markas Besar Angkatan Udara (MABESAU).⁷¹

4. Kota Pekanbaru

Adalah ibu kota dan kota terbesar di provinsi Riau, Indonesia. Kota ini merupakan kota perdagangan dan jasa, termasuk sebagai kota dengan tingkat pertumbuhan, migrasi dan urbanisasi yang tinggi. Pekanbaru mempunyai satu bandar udara internasional, yaitu Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II, saat ini Kota Pekanbaru sedang berkembang pesat menjadi kota dagang yang multi-etnik.⁷²

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jika dilihat dari jenis penelitian, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang mengacu kepada hukum yang berlaku sekarang ini dan penulis bermaksud melakukan pembahasan atau analisis secara lebih mendalam untuk melakukan telaah terhadap pokok masalah dalam tesis ini.⁷³

Sedangkan ditinjau dari sifatnya, maka penelitian ini tergolong kepada penelitian yang bersifat deskriptif dan bermaksud memberi pemaparan tentang kebijakan Kepala Daerah dalam penyelesaian kasus masyarakat pada areal pencadangan pengembangan TNI- Angkatan Udara Pekanbaru.

2. Objek Penelitian

⁷¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Tentara_Nasional_Indonesia_Angkatan_Udara, diakses Kamis, 4 Februari 2016.

⁷² https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Pekanbaru, diakses Kamis, 4 Februari 2016.

⁷³.Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 10.

Objek penelitian ini adalah Kewenangan Gubernur Riau Dalam Keputusan No: KPTS. 297/III/2011 tentang Pencadangan Areal Pengembangan Tentara Nasional Indonesia (TNI-AU) Pekanbaru.

3. Sumber Data

Data dan sumber data disini berupa:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan yang berasal dari data pokok dalam penelitian ini yang penulis peroleh dari:

- i. Undang-Undang Dasar 1945
- ii. Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang pembentukan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatra Barat, Jambi dan Riau.
- iii. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- iv. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- v. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- vi. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.
- vii. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- viii. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006, tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor

36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- ix. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 yang mengatur tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden RI No. 5 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006.
 - x. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kota Pekanbaru
 - xi. Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor: KPTS.297/III/2011
- b. Bahan Hukum Sekunder
Adalah buku-buku, artikel-artikel, jurnal-jurnal, majalah hukum, varia peradilan dan majalah lainnya sebagian dari internet dan literature-literatur pendukung lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian serta peraturan perundang-undangan.
 - c. Bahan Hukum Tersier
Adalah penjelasan-penjelasan, Artikel-artikel, jurnal serta kamus umum bahasa Indonesia dan kamus hukum

4. Analisis Data

Dalam analisis data, Penulis melakukan penelusuran kepustakaan terhadap Kewenangan Gubernur Riau Dalam Keputusan Nomor: KPTS.297/III/2011, undang-undang, maupun buku-buku atau literatur-literatur dan bahan-bahan yang lain yang berasal dari kamus, media massa, majalah,

bulletin, jurnal-jurnal dan makalah-makalah seminar yang ada hubungannya dengan penelitian ini yang merupakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier yang dianalisis secara normatif sesuai dengan masalah pokok dan untuk seterusnya disajikan dalam bentuk kalimat yang mudah dipahami dan dimengerti, kemudian data tersebut dibandingkan atau diterapkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pendapat para sarjana (doktrin) serta teori-teori hukum lainnya.

5. Metode Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini, dilakukan secara induktif, yakni penarikan kesimpulan yang diawali oleh hal-hal yang bersifat khusus, dalam hal ini berupa materi Kewenangan Gubernur Riau Dalam Keputusan Nomor: KPTS.297/III/2011 kepada hal-hal yang bersifat umum, yaitu dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku.