

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Fungsi dan peranan tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki aspek yang sangat penting, karena tanah merupakan tempat manusia melakukan aktifitas kehidupannya sehari-hari. Hal ini berarti makin meningkatnya kebutuhan masyarakat akan tanah sedangkan sumber daya tanah dewasa ini sudah mulai terbatas. Oleh karenanya dalam rangka meningkatnya kebutuhan masyarakat akan tanah itu, maka berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaannya.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dengan rumusan pernyataan para *Founding Fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyatakan bahwa, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Dalam pasal tersebut terkandung pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (Pasal 1 ayat (4) jo Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria). Dengan demikian, pengertian "tanah" meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang

berada di bawah air, termasuk air laut.¹ Hal ini berarti bahwa tanah sebagai kekayaan bangsa Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk menegaskan sifat publik dan sekaligus lingkup Hak Menguasai dari Negara yang dimaksudkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang lebih dikenal dengan nama singkatan resminya Undang-Undang Pokok Agraria, disingkat UUPA) dalam Pasal 2 ayat (2) menentukan bahwa:

“Hak Menguasai dari Negara meliputi kewenangan untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Dalam Penjelasan Umum II UUPA disebutkan UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Hal ini berarti, Negara tidak perlu bertindak sebagai pemilik tanah tetapi Negara cukup bertindak sebagai penguasa untuk memimpin dan mengatur kekayaan nasional

¹ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi* (Djambatan, Jakarta), hal 6.

untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu, perkataan “dikuasai” dalam pasal tersebut di atas bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi mempunyai kewenangan-kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Mengenai tugas kewenangan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA terdapat ketentuannya yang khusus dalam Pasal 14 UUPA. Dalam rangka untuk mencapai pemanfaatan tanah sebagai kekayaan bangsa Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat maka perlu dibuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seperti yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang bunyinya sebagai berikut:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. untuk keperluan Negara;
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.”

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA di atas, secara operasional, pelaksanaannya diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan lebih lanjut sebagai pelaksanaan

ketentuan Pasal 14 ayat (1) tersebut. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa:

“Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.”

Makna yang terkandung dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUPA tersebut bahwa perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Ketentuan dalam Pasal 15 UUPA dalam hal pelaksanaannya termasuk dalam golongan tugas kewenangan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yang mengatur bahwa:

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.”

Makna yang terkandung dalam Pasal 15 UUPA bahwa berhubung dengan fungsi sosialnya maka adalah suatu hal yang sewajarnya apabila tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai

suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan Pasal 15 ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 14 UUPA maka keinginan pemerintah untuk mengatur perencanaan, peruntukan dan penggunaan terhadap bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan ruang angkasa merupakan suatu keinginan yang telah terealisasi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam perkembangannya dirasakan adanya penurunan kualitas ruang pada sebagian besar wilayah, oleh karenanya perlu dibentuk Undang-Undang Penataan Ruang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ini diatur mengenai tujuan penyelenggaraan penataan ruang, yaitu:

“Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang”

Ketentuan di atas mengandung makna bahwa perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan

pelindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, maka sejalan dengan hal tersebut pada Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditentukan bahwa:

“Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain”.

Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa dalam pemanfaatan ruang perlu mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang yang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Oleh karena tanah merupakan unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya terkait dengan penataan ruang wilayah, maka dalam rangka pemanfaatan ruang perlu dikembangkan penatagunaan tanah. Pengaturan tata guna tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 ini yang dimaksud dengan penatagunaan tanah adalah:

“Sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.”

Makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut bahwa penatagunaan tanah meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara berencana yang penataan pemanfaatannya disesuaikan dengan fungsi dan nilai tanah sehingga tidak menimbulkan dampak negatif yang merugikan kepentingan masyarakat.

Berkaitan dengan pengertian penatagunaan tanah di atas, di dalam membuat kebijakan hukum penatagunaan tanah harus mempunyai tujuan seperti yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 yakni:

- a. “mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.”

Bertitik tolak dari salah satu tujuan penatagunaan tanah, khususnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 huruf b tersebut, yakni untuk mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW),

maka akan muncul konsep penataan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan fungsi kawasan sehingga menjadi tertib dan teratur berdasarkan RTRW.

Dalam rangka penetapan kegiatan penatagunaan tanah, salah satunya dilakukan penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan RTRW serta kajian kondisi fisik wilayah, sesuai ketentuan dalam Pasal 23 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 yang menentukan:

“Pelaksanaan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) huruf c dilakukan melalui:

- a. penataan kembali;
- b. upaya kemitraan;
- c. penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada Negara atau pihak lain dengan penggantian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Ketentuan dalam Pasal 23 ayat (4) tersebut di atas mengandung makna bahwa dalam penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan RTRW sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 maka dapat dilaksanakan dengan penataan kembali, upaya kemitraan, penyerahan dan pelepasan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (4) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tersebut, penataan kembali penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah antara lain berupa konsolidasi tanah, relokasi, tukar menukar dan peremajaan kota.

Sehubungan perlu diadakan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk memenuhi kebutuhan

masyarakat akan tanah terutama di wilayah perkotaan, antara lain untuk permukiman, kepentingan jalan dan prasarana umum lainnya, oleh karena itu pada lokasi-lokasi tertentu khususnya di wilayah perkotaan akan efisien jika dilaksanakan melalui Konsolidasi Tanah.

Sementara itu secara yuridis, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, pengertian konsolidasi tanah adalah:

“Kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.”

Berdasarkan rumusan pengertian konsolidasi tanah ada dua kegiatan yang dilakukan sekaligus dalam konsolidasi tanah yaitu penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.²

Berkaitan dengan pengertian yuridis konsolidasi tanah, maka tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dari pelaksanaan konsolidasi tanah berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 adalah:

- (1) “Tujuan Konsolidasi Tanah adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah.
- (2) Sasaran Konsolidasi Tanah adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur.”

Ketentuan Pasal 2 di atas mengandung makna bahwa tujuan dari konsolidasi tanah yaitu untuk memanfaatkan tanah secara optimal, seimbang

² Oloan Sitorus, 2002, *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang di Indonesia, Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan*, hal 2.

dan lestari dengan meningkatkan efisiensi penggunaan tanah di wilayah perkotaan dan meningkatkan produktifitas penggunaan tanah di wilayah pedesaan. Peningkatan yang demikian itu mengarah kepada sasaran konsolidasi tanah yakni tercapainya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur.

Bagi kota-kota dengan tingkat dinamika perubahan rendah maka konsolidasi tanah perkotaan merupakan solusi yang sangat tepat, karena kecepatan pertambahan nilai tanah sebagai akibat dari penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah dan penyediaan prasarana dan sarana penunjangnya pada umumnya lebih tinggi daripada kecepatan pertambahan nilai tanah tanpa intervensi melalui konsolidasi tanah.³

Dengan melihat kondisi ini, penulis tertarik melakukan penelitian tentang pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, khususnya di Kota Pekanbaru dalam rangka mewujudkan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur berdasarkan RTRW. Berdasarkan pra penelitian penulis dengan narasumber Bapak Drs. Fauzi sebagai Kepala Seksi Pengaturan Penataan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru, berawal dari rencana pembukaan ruas jalan baru dalam Kawasan Terminal Terpadu Bandar Raya Payung Sekaki di Kota Pekanbaru, maka untuk mendapatkan tanah untuk kepentingan pembangunan badan jalan dalam kawasan terminal terpadu tersebut dilaksanakan dengan konsolidasi tanah.

³ Budhy Tjahjati S. Soegijoko, *Masalah-masalah Penyediaan Tanah Dalam Hubungan Dengan Pengembangan Kota*, disampaikan pada Lokakarya DPR-RI tentang "Masalah Pertanahan di Indonesia" tanggal 20 Nopember 1993.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

Apakah pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan untuk Kawasan Terminal Terpadu Bandar Raya Payung Sekaki telah mewujudkan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kota Pekanbaru?

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis apakah pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan untuk Kawasan Terminal Terpadu Bandar Raya Payung Sekaki telah mewujudkan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kota Pekanbaru.

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- a. Perkembangan ilmu hukum, khususnya bidang hukum pertanahan mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan untuk Kawasan Terminal Terpadu Bandar Raya Payung Sekaki dalam rangka mewujudkan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur berdasarkan RTRW di Kota Pekanbaru.
- b. Pemerintah daerah Kota Pekanbaru, khususnya Kepala Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru.

- c. Masyarakat, khususnya masyarakat peserta konsolidasi tanah di Kota Pekanbaru.

E. Keaslian penelitian

Penulisan hukum atau skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Jika ada penelitian yang sama maka penulisan ini adalah sebagai pelengkap dari penelitian yang telah ada sebelumnya.

F. Batasan konsep

Mengingat luasnya permasalahan yang terkait dengan penelitian ini maka perlu adanya pembatasan konsep.

1. Pengertian konsolidasi tanah perkotaan dapat dirumuskan dengan mengacu pada pengertian konsolidasi tanah berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991, yaitu kebijakan pertanahan di wilayah perkotaan (*urban*) dan pinggiran kota (*urban fringe*) mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan guna peningkatan kualitas lingkungan hidup dengan partisipasi masyarakat.
2. Penguasaan dan penggunaan tanah.
 - a. Penguasaan tanah berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana

dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

- b. Penggunaan tanah berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.
3. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 adalah hasil perencanaan tata ruang berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional yang telah ditetapkan.

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden dan narasumber, dengan menggunakan data primer sebagai data utama disamping data sekunder (bahan hukum) sebagai data pendukung.

2. Sumber data.

Sumber data dalam penelitian hukum empiris ini adalah data primer sebagai data utama dan data sekunder yang berupa bahan hukum sebagai data pendukung.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang diteliti.
- b. Data sekunder adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) beserta Penjelasannya.
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang sudah diganti dan diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
 - e. Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.
 - f. Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Keputusan Penegasan Tanah Sebagai Obyek Konsolidasi Tanah.
 - g. Surat Kepala BPN No.410-4245 tanggal 7 Desember 1991 perihal Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah.
 - h. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.410-1078 tanggal 18 April 1996 tentang Petunjuk Teknis Konsolidasi Tanah.

i. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1993 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Pekanbaru yang saat ini sedang direvisi ulang.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang berupa buku, artikel, hasil karya dari kalangan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Metode pengumpulan data.

Dalam mengumpulkan data yang diperlukan penulis menggunakan metode sebagai berikut:

a. Untuk data primer, dengan menggunakan:

1) Kuesioner yaitu daftar pertanyaan secara tertulis yang diajukan kepada responden guna memperoleh informasi yang dibutuhkan.

2) Wawancara yaitu suatu proses interaksi dan komunikasi untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada narasumber dan responden.

b. Untuk data sekunder, yaitu dengan menggunakan studi kepustakaan, yakni dengan mempelajari dan memahami peraturan perundang-undangan dan buku-buku, artikel-artikel yang berkaitan dengan permasalahan serta arsip-arsip dari instansi terkait, khususnya arsip dari Kantor Pertanahan.

4. Lokasi penelitian.

Sesuai dengan judul dari penulisan hukum ini, maka lokasi penelitiannya berada di Kota Pekanbaru (Kawasan Terminal Terpadu Bandar Raya Payung Sekaki).

5. Populasi dan sampel penelitian.

a. Populasi adalah keseluruhan dari subyek penelitian.⁴ Populasi dalam penelitian ini adalah warga masyarakat yang menjadi peserta konsolidasi tanah perkotaan dalam Kawasan Terminal Terpadu Bandar Raya Payung Sekaki di Kelurahan Labuh Baru Barat Kecamatan Payung Sekaki Kota Pekanbaru.

b. Sampel adalah sebagian atau wakil populasi yang diteliti.⁵ Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling*, yaitu mengambil subyek bukan didasarkan atas strata, random atau acrah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu.⁶ Oleh karena itu, penetapan penentuan sampel dalam penelitian ini yakni berdasarkan ciri atau karakteristik tertentu yakni peserta konsolidasi tanah perkotaan yang herdomisili di Kota Pekanbaru.

6. Responden dan narasumber.

a. Responden adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti dalam wawancara ataupun kuesioner yang berkaitan langsung dengan permasalahan hukum yang diteliti. Peserta konsolidasi tanah perkotaan pada tahap awal perencanaan diketahui seluruhnya berjumlah 104 Kepala Keluarga (KK) namun berdasarkan hasil

⁴ Suharsimi Arikunto, 1996, *Prosedur Penelitian*, (PT.Rineka Cipta, Jakarta), hal 115.

⁵ *Ibid.*, hal 117.

⁶ *Ibid.*, hal 127.

identifikasi subyek dan obyek jumlah peserta konsolidasi tanah menjadi 93 KK dikarenakan ada beberapa bidang tanah yang terkena kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga Pemerintah Daerah memberi ganti rugi kepada beberapa peserta konsolidasi tanah perkotaan. Dari jumlah 93 KK tersebut dengan cara *random sampling* yaitu kesempatan yang sama untuk dipilih bagi setiap individu atau unit dalam keseluruhan populasi⁷, maka diambil sebanyak 20 KK menjadi responden namun dikarenakan tidak semua peserta konsolidasi tanah perkotaan bertempat tinggal di Kota Pekanbaru maka pengambilan responden hanya dari peserta konsolidasi tanah perkotaan yang diketahui keberadaannya atau bertempat tinggal di Kota Pekanbaru.

b. Narasumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti yang berupa pendapat hukum berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti. Untuk melengkapi data penelitian ini dimintakan keterangan dari narasumber, yaitu:

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru.
- 2) Kepala Sub Bidang Pengembangan Kawasan BAPPEDA Kota Pekanbaru.
- 3) Kepala Seksi Pengaturan Penataan Pertanahan Kota Pekanbaru.
- 4) Lurah Kelurahan Labuh Baru Barat.

7. Metode analisis data.

⁷ S. Nasution, 2004, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, (Bumi Aksara, Jakarta) hal 87.

Data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis dilakukan dengan memahami dan mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.⁸

Berdasarkan analisis tersebut untuk menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir induktif, yaitu dengan cara berpikir yang berangkat dari pengetahuan yang bersifat khusus dan bertitik tolak pada pengetahuan yang khusus kemudian menilai sesuatu kejadian yang umum.⁹

⁸ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI Press, Jakarta) hal 250.

⁹ Sutrisno Hadi, 1987, *Metodologi Research*, (Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta) hal 36.