

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai peranan sangat penting, karena sebagian manusia tergantung pada tanah. Karena tanah merupakan merupakan tempat tinggal bagi umat manusia, disamping itu tanah juga sebagai sumber penghidupan bagi manusia. Bahkan tanah merupakan harta yang dapat dicadangkan untuk kehidupan dimasa akan datang, dan tanah juga menjadi tempat terakhir manusia. Dengan demikian begitu pentingnya arti tanah bagi kehidupan umat manusia maka dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diatur mengenai hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada rakyat Indonesia baik itu secara perorangan dalam bentuk Hak Milik (HM) ataupun secara bersama-sama dengan orang lain atau dalam arti secara Hak Guna Bangunan (HGB). hal tersebut diberikan tidak lain dipergunakan sesuai penggunaannya<sup>1</sup>. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Hak negara atas tanah sebatas menguasai bukan memiliki, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai kata “menguasai”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata menguasai diartikan sebagai berkuasa, memegang kekuasaan, mengenakan kuasanya atas sesuatu. Negara sebagai pemegang kuasa atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai kekuasaan

---

<sup>1</sup> Djoni Sumardi Gozali et al., *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Pres Yogyakarta, 2018, h.1.

negara atas sumber daya alam Indonesia.

Negara sebatas menguasai bidang tanah (bumi), nemun Pasal 33 ayat (3) UUPA tersebut tidak memberikan penjelasan makna hak negara menguasai tanah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "menguasai" berarti kedudukan berkuasa atas sesuatu atau memegang kekuasaan atas sesuatu, dengan demikian hak menguasai negara jika dimaknai menurut pengertian kamus adalah kekuasaan negara atas sumber daya alam Indonesia. Sehingga apabila dihubungkan dengan hak negara menguasai tanah secara khusus diberikan pengertian hak menguasai atas tanah adalah dinyatakan sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan "dikuasai", dalam pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia.<sup>2</sup>

Hak negara sebagai penguasa tertinggi atas bumi (tanah) tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pada Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa atas dasar hak negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA

---

<sup>2</sup> Andy Bustamin Daeng *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 1 Januari-April 2012*

sebagaimana tersebut di atas meliputi wewenang mengatur pemanfaatan hak-hak atas tanah di wilayah Indonesia. Artinya negara mempunyai kewenangan untuk mengatur, merencanakan serta mengendalikan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Kewenangan negara menguasai hak atas tanah diperoleh karena permasalahan pertanahan tidak semua dapat diselesaikan sendiri oleh masyarakat, sehingga hak kekuasaan negara atas tanah merupakan pelengkap terhadap hak-hak atas tanah yang dikuasai oleh masyarakat.<sup>3</sup> Wewenang Negara yang dinyatakan di dalamnya juga mempunyai sifat sebagai norma samar dan norma terbuka. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam arti sebagai personifikasi seluruh rakyat, memiliki wewenang mengatur hal-hal yang berhubungan dengan tanah. Secara konseptual wewenang yang dimiliki oleh Negara sebagai badan hukum publik adalah berbeda dari wewenang yang dimiliki oleh Negara sebagai pribadi, pendukung hak dan kewajiban yang sama dengan manusia alamiah.<sup>4</sup>

Atas dasar hak menguasai dan memberi wewenang negara atas tanah, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah yang dimaksud memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Sri Hajati, *Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Kaitannya Dengan Investasi*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, h. 4

Pasal 4 UUPA. Hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, hak tersebut sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA, meliputi hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah dan hak lainnya. Pemegang hak diberi wewenang untuk mempergunakan tanah, dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pemberian wewenang kepada pemegang hak berhubungan dengan penggunaan hak dalam batas-batas menurut Undang-Undang, yang berarti bahwa hubungan antara pemegang hak dengan hak atas tanah yang dikuasai tersebut dibatasi oleh Undang-Undang. Perihal batasan batas penggunaan hak antara pemegang hak atas tanah dengan bidang tanah tersebut, di dalam Pasal 18 UUPA disebutkan 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”. Ketentuan Pasal 18 UUPA, di dalamnya terkandung tiga hal, yaitu: 1) Kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, 2) hak-hak atas tanah dapat dicabut, 3) dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat menurut Dardji Darmodihardjo dan Sidarta bahwa “sebidang tanah harus digunakan sesuai dengan sifat hak dan keadaan tanahnya, penggunaan tanah itu tidak boleh sampai merugikan atau bertentangan

dengan kepentingan umum. Kriteria kepentingan umum ini juga harus jelas, agar tidak digunakan secara sewenang-wenang sehingga melanggar keadilan dan hak asasi manusia”.<sup>5</sup> Pendapat Dardji Darmodihardjo tersebut di atas mengandung makna bahwa penggunaan tanah itu tidak boleh sampai merugikan atau bertentangan dengan kepentingan umum, namun mengenai kriteria untuk kepentingan umum tersebut harus jelas agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda.

Hak atas tanah dapat dicabut, kepentingan umum berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah, Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam penggunaan tanah itu harus mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan individu. Walaupun demikian, bukan berarti kepentingan individu diabaikan. Jika kepentingan umum didesaknya kepentingan individu, hingga kepentingan individu menderita kerugian, maka haruslah diberikan ganti rugi.<sup>6</sup> Penentuan besarnya ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut seringkali tim penaksir mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk menentukan besarnya ganti rugi pembebasan tanah, namun masyarakat yang tanahnya terkena pembebasan selalu menolaknya dengan alasan tidak sesuai dengan harga umum setempat.

Sehubungan dengan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dasar hukum pengadaan tanah adalah UU No. 2 Tahun 2012, sedangkan dasar operasinal pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 53 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 2 Tahun 2012, bahwa

---

<sup>5</sup>Dardji Darmodihardjo dan Sidarta, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, h. 191.

<sup>6</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jambatan, Jakarta, 2003, h. 191)

pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilakukan oleh Instansi dan dituangkan dalam dokumen penganggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai mekanisme pelaksanaan pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diatur dengan Peraturan Presiden. Hal ini berarti bahwa mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum dasar operasionalnya adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disingkat Perpres Penyelenggaraan Pengadaan Tanah).

Kenyataan yang terjadi di Kabupaten Sigi, Kabupaten Donggala dan Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah tanggal 28 September tahun lalu terkena bencana alam berupa gempa bumi dan likuifaksi. Bencana tersebut telah merenggut nyawa dan harta benda masyarakat yang tinggal di daerah tersebut. Setelah bencana tersebut, Pemerintah melakukan rekonstruksi dan rehabilitasi terhadap kondisi kehidupan masyarakat yang terkena dampak dari bencana. Langkah utama yang dilakukan adalah memastikan masyarakat yang menjadi korban bencana alam tersebut mendapat tempat tinggal melalui pembangunan hunian tetap (huntau).

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dalam upaya untuk menangani kebutuhan perumahan para korban bencana Palu yang rumahnya hancur, menerbitkan Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah No. 369/516/DIS.BMPPR-G-ST/2018 tanggal 28 Desember 2018 tentang Penetapan Lokasi (Penlok) Tanah Relokasi Pemulihan Akibat Bencana di Provinsi Sulawesi Tengah, yang

digunakan untuk penyediaan hunian tetap, ruang terbuka hijau, sarana dan prasarana umum serta perkantoran. Bidang tanah yang masuk dalam Penlok di antaranya:

- a) PT. Duta Dharma Bakti status tanah HGB seluas 79,3 Hektar berakhir 8 – 8 – 2019
- b) PT. Sinar Putra Murni status tanah HGB seluas 83,8 hektar berakhir 25 – 8 – 2019
- c) PT. Sinar Waloyo status tanah HGB seluas 45,6 hektar berakhir 24 – 8 – 2019
- d) PT. Lembah Palu status tanah HGB seluas 80,8 hektar berakhir 24 – 9 – 2025
- e) PT. Palu Buana Sentosa status tanah HGB seluas 45,3 hektar berakhir 11 – 12 – 2042
- f) PT. Bangun Citra Palu status tanah HGB seluas 7,5 hektar berakhir 29 – 1 – 2043
- g) PT. Aces Propertindo Sentosa status tanah HGB seluas 20,4 hektar berakhir 8-3 – 2044
- h) PT. Hasfarm Holtikultura status tanah HGU seluas 805,8 hektar berakhir 26 – 6 – 2018

Dasar terbitnya Penlok Tanah Relokasi Pemulihan Akibat Bencana di Provinsi Sulawesi Tengah yakni ketentuan Pasal 15 UUPA tidak 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 dan Pasal 40 UUPA terkait dengan penelantaran tanah.

Tindak lanjut dari Penlok Tanah Relokasi Pemulihan Akibat Bencana di Provinsi Sulawesi Tengah Menteri ATR/BPN menerbitkan Keputusan Kepala Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Tengah No. 94/SK-72.MP.01.03/X/2019 tentang Pembatalan Sertipikat Hak.

Merujuk pada ketentuan Pasal 18 UUPA, ganti rugi merupakan hak setiap pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan, dikaitkan dengan Konsideran UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Hal ini berarti adanya suatu perampasan hak atas tanah dengan dalih pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Hal sebagaimana tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa untuk menangani kebutuhan perubahan bagi korban bencana di Palu, Pemerintah Provinsi Palu Sulawesi Tengah dan Menteri ATR/BPN melaksanakan suatu kebijakan berupa bidang tanah status HGB dicabut sertipikatnya atas dasar bidang tanah tidak digunakan sebagaimana fungsinya yakni tidak memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya dan dinyatakan sebagai tanah terlantar.



## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka yang dipermasalahkan sebagai berikut:

- a. Perlindungan hukum pemegang Hak Guna Bangunan yang dicabut haknya untuk pembangunan hunian tetap korban bencana Palu
- b. Upaya hukum yang dilakukan oleh pemegang Hak Guna Bangunan hak atas tanah yang terkena pembebasan guna pembangunan hunian tetap

## 1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini antara lain :

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum pemegang Hak Guna Bangunan yang dicabut haknya untuk pembangunan hunian tetap korban bencana Palu.
- b. Untuk menganalisis upaya hukum yang dilakukan oleh pemegang Hak Guna Bangunan hak atas tanah yang terkena pembebasan guna pembangunan hunian tetap.

## 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis :
  - a) Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya terutama dalam hal pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

- b) Sebagai bahan informasi dan kontribusi bagi akademi maupun sebagai bahan perbandingan bagi para peneliti yang hendak melakukan penelitian lanjut berkaitan dengan pembebasan tanah untuk pembangunan guna kepentingan umum.

2. Manfaat Praktis :

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran berkenaan dengan akibat hukum penetapan besarnya ganti rugi tidak sesuai dengan prinsip keadilan.

## **1.5. Tinjauan Pustaka**

### **1.5.1. Konsep Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan**

#### **1) Konsep Pemerintah Daerah Dalam Rangka Kepentingan Umum**

Pemerintah daerah dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2012, bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum. Pemerintah dan/atau Pemerintah daerah menjamin tersedianya pendanaan untuk Kepentingan Umum. Jaminan tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan tersedianya pendanaan untuk kepentingan umum menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 13 UU No. 2 Tahun 2012 adalah “gubernur, bupati, atau wali kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) adalah “kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Peran kepala daerah dalam pelaksanaan pengadaan yakni menjamin ketersediaan tanah dan pendanaan untuk kepentingan umum adalah sebagai perpanjangan tangan rakyat memiliki wewenang untuk mengatur dan menjamin tersedianya tanah untuk kemudian dari pengadaan tanah tersebut manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh rakyat.<sup>7</sup>

Pemerintah daerah sangatlah penting bagi penunjang keberhasilan sebuah pembangunan disuatu daerah, karena dalam perencanaan, Persiapan, Pelaksaaan, Penyerahan perlu adanya campur tangan pemerintah dalam hal ini, Gubernur, Walikota, Bupati. Sesuai tempat pengadaan tanah tersebut akan di lakukan. hal tidak lepas dari kebijakan tentang aturan otonomi daerah, yang tertuang dalam UU No. 32 tahun 2014 tentang pemerintah yang memberikan kewenangan yang sangat luas terhadap daerah, yang berada di kabupaten maupun kota, hal ini dicanangkan pemerintah dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat yang berada di daerah tersebut, dapat memberikan kesempatan dan peluang antara lain dibidang pendidikan dan politik guna meningkatkan kualitas demokrasi didaerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan di daerah, dan dengan begitu diharapkan akan terciptanya pemerintahan yang baik (*good govermance*)<sup>8</sup>.

### 1.5.2. Teori Kewenangan

Menteri ATR/BPN/Badan Pertanahan Nasional (BPN) dijumpai dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2012 tentang Perubahan

---

<sup>7</sup>Riska Yulita Rayae-journal.uajy.ac.id.jurnal kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi ...

<sup>8</sup> Sri Winarsih dan Wilda Prihatiningtyas, *Buku Ajar Pemerintah Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2019, h. 132.

Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat Perpres No. 10 Tahun 2006 jo Perpres No. 85 Tahun 2012). BPN menurut Pasal 1 Kepres No. 10 Tahun 2006 jo Perpres No. 85 Tahun 2012 adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala, dan kemudian dicabut oleh Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat Perpres No. 20 Tahun 2015).

BPN sebagaimana Pasal 1 Perpres No. 20 Tahun 2015 adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPN dipimpin oleh seorang Kepala. BPN sebagaimana Pasal 2 Perpres No. 20 Tahun 2015 mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Demikian halnya dengan Gubernur Sulawesi Tengah yang menerbitkan Keputusan Gubernur No. 369/516/DIS.BMPPR-G-ST/2018, menjalankan sebagian wewenang pemerintah di bidang pertanahan. Wewenang dari hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan. Sedangkan wewenang dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Menurut Philipus M.Hadjon, “wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).” Wewenang Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat hak atas tanah didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga termasuk wewenang atribusi.

Wewenang atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya, kepada organ tertentu. Pembentuk wewenang dan atribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pembentukan wewenang pemerintah didasarkan pada wewenang yang ditetapkan. oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan wewenang delegasi yaitu penyerahan wewenang (untuk membuat besluit) oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi wewenang pihak lain tersebut. Mengenai pihak yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima disebut delegafis. Syarat sebagai delegasi adalah sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada, ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya, dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan) artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Wewenang tersebut diberikan kepada suatu pihak di mana, kewenangan tersebut di dasarkan atas suatu peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang ada padanya tersebut dapat diselenggarakan sendiri maupun dapat didistribusikan atau di delegasikan kepada, pihak lain. Pendistribusian maupun pendelegasian tersebut juga harus didasarkan atas suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, h. 14.

Hak Negara untuk menguasai tanah tersebut dilimpahkan kepada Kantor Pertanahan menurut Pasal 1 angka 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu (PerKepala BPN No. 2/2013) adalah “instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional”. Kepala Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) menerima pelimpahan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu Hak Atas Tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan Pasal 1 angka 3 PerKepala BPN No. 2/2013).

Pelimpahan wewenang untuk pemberian hak atas tanah kepada daerah, yang berarti Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berkaitan dengan masalah pertanahan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf d Undang-undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi pelayanan pertanahan. Pelayanan pertanahan yang menjadi wewenang Badan Pertanahan Nasional. Eksistensi BPN diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional

(Perpres No. 10 Tahun 2006), Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana Pasal 1 ayat (1) Perpres No. 10 Tahun 2006.

Setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan AUPB. Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana Pasal 8 UU No. 30 Tahun 2014. AUPB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 dimaksud meliputi asas: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik. Asas kemanfaatan yang dimaksud adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; kepentingan individu dengan masyarakat; kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; kepentingan manusia dan ekosistemnya; kepentingan pria dan wanita.

Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas, menurut Pasal 3 Kepres No. 20 Tahun 2015, bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan

fungsi:penyusunan dan penetapan kebijakan di bidangpertanahan; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanian; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidangpengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanian; pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional; pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional; pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanianpangan berkelanjutan dan informasi di bidangpertanahan; pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidangpertanahan; dan pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanian. Di antara tugas Badan Pertanahan Nasional tersebut salah satunya yaitu perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.

Di antara fungsi Badan Pertanahan Nasional salah satunya yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum, adalah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 19 UUPA.

Jaminan kepastian hukum dengan pemberian surat-surat tanda bukti hak berupa sertipikat menurut Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP No. 24 Tahun



1997) adalah surat tanda bukti hak untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

### 1.5.3. Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum menurut Salim HS merupakan salah satu teori yang sangat penting untuk dikaji, karena fokus kajian teori ini pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang didasarkan pada teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.<sup>10</sup> Menurut Satjipto Raharjo, bahwa maksud perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.”<sup>11</sup> Perlindungan hukum menurut Maria Theresia Geme berkaitan dengan tindakan negara untuk melakukan sesuatu dengan (memberlakukan hukum negara secara eksklusif) tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok orang.<sup>12</sup> Definisi perlindungan hukum sebagaimana di atas pada intinya merupakan suatu perbuatan untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam menguasai hak atas tanah dalam posisi yang lemah jika

---

<sup>10</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 266.

<sup>11</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, CitraAditya Bakti, Bandung, 2000, h. 54.

<sup>12</sup> Maria Theresia Geme, *Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur, disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang*, 2012, h. 99.

diperiksa atas akta yang dibuatnya tersebut maupun secara hukum di hadapan pemegang kekuasaan yang mempunyai posisi kuat.

Pemegang kekuasaan yang dimaksud menurut Philipus pemerintah yakni Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan para penegak hukum sebagaimana dikemukakan bahwa istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan (pihak yang posisinya lemah) dari istilah pemerintah. Dicantumkannya terhadap pemerintah atau terhadap tindak pemerintahan dapat menimbulkan kesan bahwa ada konfrontasi antara rakyat dalam hal ini pemegang pemegang hak atas tanah dengan lembaga pertanahan. Pandangan yang demikian tentunya bertentangan dengan falsafah hidup negara kita, yang memandang rakyat dan pemerintah sebagai bagian dalam usaha mewujudkan cita-cita hidup bernegara.<sup>13</sup> Hal ini berarti bahwa perlindungan hukum terhadap rakyat berkaitan dengan suatu tindakan badan atau pejabat yang berwenang yang melakukan perbuatan secara sewenang-wenang atau melampaui wewenang yang ada padanya.<sup>14</sup>

Fungsi dari perlindungan hukum menurut Sudikno Mertokusumo bahwa fungsi hukum dan perlindungan hukum, sebagai perlindungan kepentingan manusia hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar

---

<sup>13</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Loc. cit.*

<sup>14</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 1.

perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>15</sup>

Selanjutnya Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa terdapat dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu :

- a. perlindungan hukum yang preventif dan
- b. perlindungan hukum yang represif.

Pada perlindungan hukum yang preventif, pihak yang haknya dilanggar diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Hal ini berarti perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dalam hal ini terjadinya pelanggaran oleh pihak-pihak yang menimpa rakyat. Sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa permasalahan terhadap pelanggaran. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan.<sup>16</sup>

Pemegang hak atas tanah dengan bukti pemilikan berupa sertifikat, secara preventif maupun represif mendapatkan perlindungan hukum, karena dalam sertifikat terdapat bukti berupa data fisik mengenai letak, luas dan batas tanah dan data yuridis mengenai status bidang tanah dan identitas pemegang hak atas tanah.

---

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, h. 71.

<sup>16</sup>*Ibid.*, h. 2.

Perlindungan hukum administratif terhadap warga negara diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian teradapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis. Hukum Administrasi Negara tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai penngkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang defintif.

#### **1.5.4. Tanah Terlantar**

Tanah tidak dipergunakan sesuai dengan sifat, keadaan dan tujuannya dikualifikasikan sebagai tanah yang terlantar. Tanah hak milik sebagaimana Pasal 27 huruf a angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menentukan bahwa hak milik hapus bila ditelantarkan. Apabila tanah hak guna usaha maka menurut Pasal 34 huruf e UUPA, bahwa hak guna usaha hapus karena ditelantarkan. Apabila tanah hak guna bangunan, maka menurut Pasal 40 huruf e UUPA bahwa hak guna bangunan hapus karena ditelantarkan.

Sehubungan dengan larangan menelantarkan tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasa 27 UUPA sebagaimana tersebut di atas, ditindaklanjuti diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan

Pendayagunaan tanah terlantar (selanjutnya disebut PP No. 11 Tahun 2010), meskipun demikian tidak memberikan definisi mengenai hak atas tanah terlantar. Ketentuan yang diatur dalam PP No. 11 Tahun 2011 terkait dengan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Di dalam Pasal 3 PP No. 11 Tahun 2010 disebutkan bahwa tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah: a. tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan b. tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Terbut Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10/PTTHGU/BPN RI/2012, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 45, TLN Nomor 4385) (selanjutnya disebut PP No. 16 Tahun 2004). Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan. Ketentuan sebagaimana tersebut di atas tidak mengatur mengenai prosedur penetapan bidang tanah untuk ditetapkan menjadi tanah terlantar, sedangkan peraturan yang ada terkait mekanisme penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Hak atas tanah yang ditelantarkan menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi,

air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut 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. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya sebagaimana Pasal 2 ayat (4) UUPA dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Di dalam masyarakat hukum adat, tanah mempunyai arti yang penting, karena menurut sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan. Karena faktanya, tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan penghidupan kepada persekutuan, merupakan tempat di mana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindungan persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Soerojo Wignjodipuro, *Asas-asas Hukum Adat*, Sumur Bandung, Jakarta, 1983, hlm. 197.

## 1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian ialah cara atau jalan atau proses pemeriksaan atau penyelidikan yang menggunakan cara penalaran atau berpikir yang logis-analitis (logika), berdasarkan dalil-dalil, rumus-rumus dan teori-teori suatu ilmu (atau beberapa cabang ilmu) tertentu, untuk menguji kebenaran (atau mengadakan verifikasi) suatu hipotesis atau teori tentang gejala-gejala atau peristiwa ilmiah, peristiwa sosial atau peristiwa hukum tertentu.<sup>18</sup>

### 1.6.1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi,<sup>19</sup> yaitu perlindungan hukum pemegang hak atas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan hukum.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>20</sup> Di antara peraturan perundang-undangan:

- a. UUPA,
- b. UU No. 2 Tahun 2012
- c. Perpres No. 71 Tahun 2012

---

<sup>18</sup>C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*. Alumni Bandung, 1994, h. 105.

<sup>19</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi 1, Cetakan ke-6, Kencana, Jakarta, 2010, h. 35

<sup>20</sup>*Ibid.*, h. 93

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum,<sup>21</sup> berkaitan dengan materi penelitian yakni terbitnya sertipikat atas nama pengembang.

### **1.6.2. Bahan Hukum**

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>22</sup>

### **1.6.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum dikumpulkan melalui menelaah dan mempelajari peraturan perundang-undangan maupun literatur yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas.

### **1.6.4. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum dianalisis menggunakan penafsiran sistematis dilakukan dengan meninjau susunan yang berhubungan dengan Pasal-Pasal lainnya, baik dalam undang-undang yang sama maupun dengan undang-undang yang lain atau peraturan perundang-undangan satu dengan lainnya yang ada dalam undang-

---

<sup>21</sup>*Ibid.*, h. 138.

<sup>22</sup>*Ibid.*, h. 141.



undang itu sendiri maupun dengan Pasal-Pasal dari undang-undang lain untuk memperoleh pengertian lebih mantap dengan menggunakan penafsiran gramatikal, maksudnya menafsirkan ketentuan yang terdapat di peraturan perundang-undangan ditafsirkan dengan berpedoman pada arti perkataan menurut tata bahasa atau menurut kebiasaan

### **1.7. Pertanggung jawaban Sistematika**

Sistematika penulisan ini dibagi dalam 4 (empat) bab, dan masing-masing bab terdiri atas sub-sub bab sebagai berikut:

Pertama-tama Bab I adalah pendahuluan, yang berisi gambaran umum permasalahan yang dibahas dan kemudian . Sub babnya terdiri dari latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Kemudian Bab II memuat pembahasan yang difokuskan pada Perlindungan hukum pemegang HGB yang dicabut haknya untuk pembangunan hunian tetap korban bencana Palu.

Selanjutnya Bab III, memuat pembahasan yang difokuskan upaya hukum yang dilakukan oleh pemegang HGB hak atas tanah yang terkena pembebasan guna pembangunan hunian tetap.

Bab IV Penutup. Bab ini disajikan pada akhir uraian dan pembahasan, yang berisi kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan dan saran sebagai alternatif pemecahan masalah