

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang 1945 pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”, yang berlandaskan Pancasila sehingga seluruh aspek kehidupan bermasyarakat telah diatur oleh negara dan seluruh masyarakat harus patuh terhadap aturan tersebut, bila melanggar maka akan dikenakan sanksi.

Pada dasarnya hukum mempunyai tujuan untuk menciptakan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dan merupakan salah satu alat negara untuk mencapai rasa keadilan tersebut. Hukum merupakan suatu rangkaian peraturan yang sifatnya umum serta normatis, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan¹. Terdapat 4 (empat) unsur dalam hukum, yaitu :

1. Mengatur tingkah laku manusia;
2. Dibuat atau dibentuk oleh badan resmi yang berwenang;
3. Sifatnya memaksa;
4. Menimbulkan sanksi tegas bagi yang melanggarnya.

Seperti hukum pada umumnya, Hukum Administrasi Negara merupakan seluruh aturan yang mengatur bagaimana badan pemerintah melakukan tugasnya sehingga seluruh hal yang dilakukan oleh badan pemerintahan tetap terukur dan sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku yang dibuat secara transparan dan

¹ Dr. H. Ishaq, S.H., M.Hum., 2016, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Yogyakarta, Sinar Grafika, hlm.4.

diketahui oleh masyarakat di negara tersebut dan mengakibatkan rasa keadilan bagi seluruh komponen masyarakat. Hukum administrasi negara mengatur bagaimana cara mengoperasikan dan bagaimana cara menjalankan fungsi sebuah badan negara yang berakibat bahwa setiap badan negara tidak bisa sewenang-wenang dalam menjalankan fungsinya tanpa diatur di dalam Undang-undang. Sama seperti tujuannya, Hukum administrasi Negara seharusnya memberikan perlindungan terhadap rakyat ataupun dari badan hukum perdata dari tindakan sewenang-wenang pejabat administrasi negara.

Tanah merupakan kebutuhan manusia dikarenakan seluruh manusia membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal, berdagang, bertani serta hal-hal lainnya, faktor pertumbuhan penduduk juga memengaruhi tentang harga beli dan jual tanah yang menyebabkan konflik-konflik di ranah pertanahan dimana negara turut andil bila ada permasalahan pertanahan. Pasal 4 ayat (1) UUPA mengatur bahwa “atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 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.”²

Pertanahan dan hak guna bangunan merupakan salah satu tugas dari lembaga negara tentang bagaimana cara suatu lembaga negara mengatur sehingga administrasi dan pencatatan tentang hak tersebut tidak semrawut dan menjunjung asas keadilan.

² Urip Santoso, 2017, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana, hlm. 9

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga negara non-kementerian yang salah satu tugasnya adalah melakukan pencatatan dan pengeluaran sertipikat tanah. Lembaga Badan Pertanahan Nasional dibentuk berdasarkan surat keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 26 tahun 1988 di Indonesia untuk mengatur mengenai penguasaan hak-hak atas tanah, kepemilikan tanah, serta hal-hal lain yang meliputi tentang pertanahan berdasarkan kebijakan yang dibuat oleh presiden. Menurut Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas untuk melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Tugas dari Badan Pertanahan nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden. Dalam menjalankan peran serta fungsinya Badan Pertanahan Nasional diatur oleh hukum yang disebut dengan hukum administrasi negara.

Pemerintah pada dasarnya berharap agar penguasaan tanah serta kepemilikan tanah dilakukan pencatatan yang tertib sehingga tidak menimbulkan kekacauan di bidang Administrasi pertanahan dan juga bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas hak-hak yang dimiliki sehingga dapat menjadi bukti bahwa perorangan atau badan hukum

sebagai pemegang hak tersebut. Dikarenakan pentingnya peran tanah. Berdasarkan TAP MPR nomor IV/MPR/1978 ditentukan agar pembangunan di bidang pertanahan diarahkan untuk menata kembali penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah. Atas dasar tersebut Presiden mengeluarkan kebijaksanaan bidang pertanahan yang dikenal dengan catur tertib bidang pertanahan sebagaimana yang dimuat di dalam Keppres nomor 7 tahun 1979, yang salah satunya meliputi tertib administrasi petanahan yang diarahkan pada program³:

1. Mempercepat proses pelayanan yang menyangkut urusan pertanahan;
2. Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan penggunaan tanah bagi kegiatan-kegiatan pembangunan;
3. Penyusunan data dan daftar pemilik tanah, tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah-tanah absente dan tanah-tanah negara;
4. Menyempurnakan daftar-daftar kegiatan baik di kantor agraria maupun kantor PPAT;
5. Mengusahakan pengukuran tanah dalam rangka pensertipikatan ha katas tanah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada pasal 1 ayat 2 mengatur bahwa “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia tuhan yang maha esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.” Kemudian

³ Samun Ismayah, 2013, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm.22.

dijelaskan tentang pengaturannya di pasal 2 ayat 2 yang mengatakan bahwa negara mempunyai wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Permintaan masyarakat yang semakin meningkat dikarenakan pertumbuhan penduduk membuat tanah menjadi komoditas yang diperjual belikan di kalangan umum, baik sebagai tempat tinggal ataupun tempat berjualan yang memungkinkan adanya konflik-konflik dan perselisihan tentang kepemilikan atau permasalahan setelah dilakukan adanya perjanjian jual beli dan sewa menyewa.

Pemerintah telah membuat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang juga bermaksud untuk melindungi hak-hak konsumen di bidang pertanahan yang diatur dalam pasal 4 UU No. 8/1999 “konsumen atau pembeli properti memiliki hak antara lain kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi produk maupun jasa serta memilihnya sesuai dengan nilai tukar dan kondisi sesuai perjanjian”.

Pada kasus yang akan peneliti bahas, latar belakang terjadinya sengketa adalah sebagai berikut. Pada prinsipnya hak pengelolaan merupakan hak penguasaan atas tanah dengan maksud untuk digunakan sendiri oleh pemegang hak atas tanah, dan oleh pihak pemegang memberikan sesuatu kepada pihak

ketiga.⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat 2b angka 3 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam, yang pada intinya mengatur bahwa keseluruhan tanah yang berada di area pulau Batam diserahkan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (BP Batam/ Dulu disebut Otorita Batam). Lebih lanjut Pasal 6 ayat 2.b mengatur bahwa hak untuk pengelolaan tersebut merupakan kewenangan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Untuk:

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas;
3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah kepada pihak ketiga dengan hak pakai sesuai dengan ketentuan Pasal 41 hingga Pasal 43 UUPA
4. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa Hak Pengelolaan memerlukan adanya persetujuan dari pemegang hak, dalam hal ini yaitu BP Batam yang merupakan kewenangan dari Ketuanya.

Pada tahun 1999, beberapa pedagang di Kota Batam Kawasan Batu Aji, membentuk suatu himpunan yang bertujuan menaungi pengusaha kecil pribumi serta mengumpulkan dan menata para pengusaha kecil di suatu wilayah dan membentuk pasar yang tertata, dimana kemudian himpunan tersebut dinamai Himpunan Pengusaha Pribumi (HPKP) yang diketuai oleh Hadislani (yang kemudian menjadi penggugat dalam perkara). Berdasarkan hak-haknya dan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku perihal hak pengelolaan yang telah

⁴ Ali Ahmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm.55.

diuraikan diatas, Hadislani melakukan permohonan kepada ketua BP Batam yang pada saat itu dijabat oleh Drs. H. Ismeth Abdullah. Berdasarkan permohonan tersebut, dikeluarkanlah beberapa izin yaitu:

1. Izin Prinsip (IP) Nomor: 334/IP/KA/X/1999 luas lahan 23.000 m2 tanggal 12 Oktober 1999 atas nama HPKP
2. Gambar Penetapan Lokasi (PL) Nomor : 9904868 dengan luas lahan 26.360 m2 tanggal 18 November 1999 atas nama HPKP
3. Faktur Tagihan Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (UWTO) Nomor : 1399/F/PL/XII/1999 dengan luas lahan 26.360 m2 atas nama HPKP
4. Fatwa Planologi Nomor: 351/FP-REN/IX/2000 tanggal 27 September 2000 atas nama HPKP

Namun pada saat itu HPKP belum berbadan hukum sehingga pada saat itu ketua Otorita Batam menganjurkan membentuk badan hukum demi jelasnya legalitas izin tersebut diatas. Anggota HPKP Ahmad Mipon kemudian membentuk suatu LSM Bernama LSM HPKP yang diketuai oleh dirinya sendiri, kemudian ia menjelaskan kepada para anggota HPKP bahwa LSM HPKP hanya berfungsi sebagai legalitas hubungan hukum pada pihak luar dalam rangka mencapai tujuan utama HPKP yaitu membangun pasar untuk pengusaha kecil pribumi.

Selain membentuk LSM, ternyata pengusaha kecil yang merupakan pedagang kaki lima anggota HPKP ternyata mengalami kesulitan finansial sehingga dibentuk pula Koperasi untuk meringankan beban para anggota yang dinamakan Koperasi Himpunan Pengusaha Kecil Pribumi. Namun dalam akta

pendirian dan pendaftaran koperasi ke Dinas Koperasi, nama koperasi tersebut diubah menjadi Koperasi Serba Usaha Melayu Raya dengan Ahmad Mipon sebagai ketuanya, dan lebih anehnya lagi ternyata Ahmad Mipon merupakan Direktur PT. Tiara Mantang (Tergugat I Intervensi). Setelah hal tersebut, pembangunan dilakukan atas nama koperasi dan prosesnya berjalan kurang baik, dimana jumlah pembeli sedikit dan pembeli yang ada mengalami kredit macet, pembangunan pun tidak dilanjutkan.

Lebih lanjut tahun 2014 Hadislani mengajukan gugatan melawan Kepala BP Batam (Tergugat I) dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam (Tergugat II) kepada PTUN Tanjung Pinang di Batam. Gugatan dilayangkan atas dasar telah terbitnya gampar penetapan lahan maupun fatwa planologi yang baru yang telah terpecah menjadi 605 sertifikat dan beralih nama atas nama para pembeli yang tentunya merugikan HPKP karena telah terjadinya peralihan aset milik HPKP. Hadislani selaku penggugat merasa dirugikan karena sertifikat pecahan atas nama para pembeli adalah cacat hukum sehingga gugatan diajukan dengan nomor register perkara nomor: 15/G/2014/PTUN-TPI dimana gugatan tersebut dikabulkan untuk seluruhnya, begitu juga Putusan PT TUN Medan. Sementara itu Kasasi dengan nomor register 27/K/TUN/2016 dan Peninjauan Kembali yang dimohonkan Ahmad Mipon kepada Mahkamah Agung ditolak.

Putusan PTUN mengenai pembatalan sertifikat tanah ini menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap hak kepemilikan dari pemegang sertifikat hak guna bangunan, serta akan berdampak materiil dan imateriil pula kepada mereka

karena tidak terlihatnya pertanggungjawaban kerugian bagi para pemegang sertipikat tanah yang dibatalkan.

Perkara seperti ini merupakan buntut panjang dari masalah pembatalan sertipikat yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, sertipikat yang telah dikeluarkan membuat puluhan konsumen kehilangan hak guna dan hak mengelola bangunan tersebut. Konsumen serta developer yang menjual tanah tersebut telah menggugat putusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat negara tersebut dari tingkat pertama hingga peninjauan kembali, namun konsumen tetap kehilangan hak guna dan hak mengelola bangunan tersebut.

Atas dasar latar belakang yang telah disebutkan, penulis membuat judul skripsi yang berjudul **“ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO 27 K/TUN/2016 TERHADAP DIBATALKANNYA HAK GUNA BANGUNAN”**

B. Perumusan Masalah

1. Apa saja faktor-faktor yang yang membuat sertipikat Hak Guna Bangunan dibatalkan oleh Badan Pengusahaan (BP) Batam?
2. Bagaimana penggantian Hak-Hak konsumen yang ditimbulkan akibat dibatalkannya sertipikat tersebut dan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Agung No 27 K/Tun/2016?
3. Bagaimana sikap dan tinjauan badan perlindungan konsumen nasional terhadap kasus kehilangan hak guna bangunan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang penulis buat, yaitu:

1. Untuk mengetahui mengapa sertifikat yang resmi dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang dibatalkan dan faktor-faktor apa saja yang membuat sertipikat tersebut dibatalkan yang membuat konsumen kehilangan hak guna dan hak mengelola bangunan tersebut;
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya mendapatkan hak-hak konsumen sesuai dengan perundang-undangan berlaku yang terjadi dikarenakan hilangnya hak guna bangunan akibat dikeluarkannya ketetapan MA No 2 K/TUN/2016;
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya dari badan perlindungan konsumen nasional terhadap hilangnya hak guna dan hak mengelola bangunan tersebut dikarenakan adanya ketetapan MA No 2 K/TUN/2016

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini yaitu manfaat praktis dan manfaat teoritis sebagai berikut:

1. Manfaat praktis
 - a. Bagi Pemerintah, untuk memberikan informasi yang bermanfaat serta dapat mengubah paradigma dalam mengambil atau memutuskan suatu masalah terutama dalam hal di bidang pertanahan dan bangunan.
 - b. Bagi masyarakat, agar hasil dari penelitian ini membuat masyarakat sadar hukum dan mengetahui apa saja hak-hak yang bisa didapatkan khususnya dalam perlindungan konsumen dan hak guna serta mengelola bangunan.

- c. Bagi mahasiswa, hasil dari penelitian ini diharap menambah wawasan serta kemampuan untuk menganalisa keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang serta mempertajam kerangka berfikir.
2. Manfaat teoritis
 - a. Memberikan sumbangan ilmu serta menambah referensi bila ada penelitian yang sejenis dengan penelitian yang penulis buat.
 - a. Sesuai dengan amanat di dalam pasal 27 ayat 1 UUD1945 yang menegaskan bahwa semua warga negara bersamaan kedudukannya di mata hukum sehingga keputusan atau kebijakan yang diambil oleh badan atau lembaga yang berwenang harus seadil-adilnya.

E. Sistematika Penulisan Skripsi

Sistematika penulisan skripsi digunakan untuk mempermudah apa yang ada di dalam skripsi secara menyeluruh, skripsi ini terdiri dari 5 bab yang sistematika penulisan nya sebagai berikut :

1. Bagian pertama skripsi, bagian ini mendeskripsikan tentang judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, surat pernyataan keaslian penulisan skripsi, halaman motto, halaman persembahan, kata pengantar, daftar isi, dan abstrak.
2. Bab 1, mendeskripsikan tentang pendahuluan yang di pendahuluan tersebut terdapat latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan skripsi.

3. Bab 2, mendeskripsikan tentang Tinjauan pustaka bagaimana penelitian-penelitian berkaitan yang terdahulu sudah dilakukan serta memberikan pengertian dan bentuk-bentuk keputusan terhadap permasalahan yang serupa.
4. Bab 3, mendeskripsikan tentang metode penelitian yang dilakukan oleh penulis berupa waktu dan tempat penelitian, metode penelitian yang digunakan, metode pendekatan yang dilakukan, sumber penelitian serta penyajian data penelitian.
5. Bab 4, merupakan penyajian data dan analisis dimana di bab ini akan menyajikan hasil dari penelitian yang dilakukan serta jawaban atas permasalahan atas rumusan masalah di bab 1.
6. Bab 5, merupakan bab penutup yang menjelaskan tentang kesimpulan dan saran dari seluruh penelitian yang dilakukan oleh penulis.
7. Bagian akhir skripsi, terdiri dari daftar pustaka dan lampiran.