

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum artinya memiliki kekuatan yang mengikat dan harus dipatuhi seluruh warga negara serta pemerintah. Hukum di Indonesia menjadi landasan untuk setiap tindakan dan keputusan yang diambil, baik untuk individu, kelompok, lembaga, ataupun pemerintah. Sebagai negara hukum, Indonesia mengakui dan menjaga hak-hak asasi manusia, serta memberikan kebebasan setiap warga negara yang dijamin konstitusi dan perundang-undangan. Makna ini menunjukkan bahwa hukum di Indonesia setara untuk semua individu, lembaga, dan pemerintah. Tak ada orang atau lembaga yang dikecualikan dari kewajiban atau dapat bertindak di luar batas hukum. Hukum di Indonesia harus jelas, dapat diakses, dan diterapkan secara konsisten. Semua warga negara Indonesia harus dapat mengetahui hak dan kewajiban mereka, serta konsekuensi hukum atas perbuatan mereka. Kepastian hukum ini memberikan dasar yang stabil untuk setiap individu, bisnis, hingga investasi yang beroperasi.

Hukum harus diterapkan secara konsisten dan tak memihak siapa saja, tanpa ada kepentingan pribadi atau intervensi politik. Oleh karena itu, hukum di Indonesia harus independen dan transparan untuk menjamin keadilan dan menyelesaikan sengketa dengan baik dan adil.¹ Menurut Wiryono, negara hukum adalah negara yang di mana para penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan

¹ Kumparan.com, Makna Indonesia Sebagai Negara Hukum dan Penggolongannya, <https://kumparan.com/kabar-harian/makna-indonesia-sebagai-negara-hukum-dan-penggolongannya-22CtmAUybrj>, diakses pada tanggal 15 Februari 2025.

terkait pada peraturan hukum yang berlaku.²

Sebagai Negara yang mengusung konsep kesejahteraan, Indonesia harus terus beradaptasi dengan perubahan global dan memastikan bahwa kebijakan-kebijakan pembangunan dan pemberdayaan berjalan efektif serta inklusif sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta menjamin tetap utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena itu, diperlukan suatu program pemerintah yang dapat menjaga kedaulatan negara dan memberikan kesempatan kepada rakyat agar dapat mengelola sumber daya alam secara baik melalui Transmigrasi.

Transmigrasi sebagai salah satu instrumen kebijakan pembangunan di Indonesia memiliki sejarah panjang dan peran strategis dalam mengatasi permasalahan ketimpangan kependudukan antarwilayah serta pemerataan pembangunan ekonomi. Program ini telah dilaksanakan sejak era kolonial Belanda (dikenal dengan istilah kolonisasi), dan dilanjutkan secara sistematis oleh Pemerintah Indonesia pasca-kemerdekaan, terutama melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 yang kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 dan terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pengembangan Sistem Transmigrasi.³

Tujuan ideal dari program transmigrasi adalah memberikan akses kepada warga negara untuk memperoleh lahan garapan dan hunian yang layak, sekaligus mendorong terbentuknya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru di wilayah yang relatif masih kosong atau tertinggal. Dalam implementasinya, pemerintah memberikan jaminan berupa lahan pemukiman, lahan usaha, serta fasilitas sosial dan ekonomi dasar. Namun dalam praktiknya, sering kali terjadi berbagai persoalan, terutama

² Sunarso, 2020, *Pendidikan Hak Asasi Manusia*, Surakarta: CV. Indotama Solo, hlm. 88-89.

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2009 tentang Penataan dan Pengembangan Sistem Transmigrasi.

menyangkut status dan legalitas lahan yang diberikan kepada para transmigran.⁴

Salah satu kasus yang mencerminkan kompleksitas persoalan hukum dalam program transmigrasi adalah penempatan transmigran di atas tanah Ex Hak Guna Usaha (HGU) milik PTPN XIV yang telah berganti nama menjadi PTPN I Regional 8 di UPT Bekkae, Desa Pasellorang, Kecamatan Gilireng, Kabupaten Wajo. Transmigrasi di wilayah ini telah berlangsung sejak tahun 2002 hingga sekarang, dengan jumlah sekitar 810 kepala keluarga yang telah menempati seluas ±1.500 hektar, terdiri atas pekarangan seluas 695 hektar dan lahan usaha seluas 805 hektar.⁵

Permasalahan status hukum tanah transmigrasi di wilayah UPT Bekkae SP.1 dan SP.2, Desa Paselloeng, Kecamatan Gilireng, Kabupaten Wajo, berawal dari kebijakan strategis pemerintah untuk membangun Bendungan Passeloreng pada tahun 1997. Mengingat bahwa sebagian besar wilayah tersebut merupakan daerah genangan yang akan terdampak secara langsung oleh pembangunan bendungan, maka muncul kebutuhan untuk melakukan relokasi penduduk secara terstruktur dan permanen. Setelah melalui proses musyawarah yang panjang antara pemerintah dan masyarakat, akhirnya ditetapkan bahwa Dusun Bekkae, Desa Paselloeng, akan menjadi lokasi permukiman baru.

Pemindahan masyarakat ini didukung oleh kesepakatan yang diajukan masyarakat Desa Paselloeng kepada Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) sebagai lembaga luar negeri yang membiayai pembangunan bendungan Pasellorang pada tanggal 30 April 1997, yang menyatakan kesediaan mereka untuk direlokasi ke wilayah Bekkae, Lokkabetu, dan sekitarnya, dengan sejumlah syarat adanya ganti rugi atas harta benda yang terdampak, pembiayaan pemindahan, penyediaan

⁴ Irwansyah, Eryanto Nugroho, dkk., 2019, *Hukum Agraria dalam Perspektif HAM dan Keadilan Sosial*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 87.

⁵ Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Wajo, 2023, *Laporan Pelaksanaan dan Evaluasi Transmigrasi Desa Bekkae Tahun 2023*, hlm. 5.

sarana prasarana di lokasi baru, dan jaminan kepastian hak atas tanah dalam bentuk sertifikat hak milik.

Tindak lanjut atas permintaan tersebut dilakukan melalui peninjauan lapangan terpadu pada tanggal 24 Maret 1999, yang melibatkan Kanwil Kehutanan dan Perkebunan, Kanwil Transmigrasi dan, BPN Kabupaten Wajo, serta Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo. Peninjauan ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi lokasi calon permukiman transmigrasi.

Rangkaian kebijakan ini dipertegas dalam rapat tingkat Provinsi Sulawesi Selatan pada 29 November 2000, yang dipimpin oleh Gubernur dan dihadiri perwakilan PTPN XIV, di mana PTPN XIV diminta segera mengalihkan lahan seluas 695 hektare untuk keperluan permukiman kembali. Selanjutnya, pada 9 Desember 2000, Direktur Utama PTPN XIV bersurat kepada Menteri Keuangan untuk memohon persetujuan pengalihan 695 hektare dari total 12.170 hektare HGU sebagai lokasi transmigrasi. Hal ini juga didukung oleh surat Bupati Wajo tanggal 17 Januari 2001 yang meminta percepatan pelepasan lahan. Penetapan legalitas lokasi permukiman tersebut diperkuat juga dengan diterbitkannya SK Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 935/XI/1999 tentang pencadangan tanah untuk lokasi transmigrasi Bekkae seluas 1.500 hektare di Kecamatan Maniangpajo, dan SK Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 1439/V/2007 tentang pencadangan tanah untuk transmigrasi seluas 26.338,71 hektare yang mencakup wilayah Kecamatan Keera dan Gillireng.

Pada tahun 2019, lokasi UPT Bekkae SP.1 dan SP.2 ditetapkan sebagai bagian dari target nasional dalam penyelesaian sertifikasi hak milik masyarakat transmigrasi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Namun, hingga tahun 2024, status hukum lahan transmigrasi tersebut belum terselesaikan secara tuntas karena PTPN XIV belum secara resmi melakukan pelepasan lahan Ex HGU kepada negara. Hal ini mengakibatkan tanah belum bisa berganti

menjadi HPL yang mengakibatkan sertifikat hak milik (SHM) untuk transmigran tidak dapat diterbitkan, meskipun masyarakat telah lama menempati dan mengelola lahan tersebut.

Padahal, berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, disebutkan bahwa apabila jangka waktu hak guna usaha telah berakhir dan tidak diperpanjang, maka tanah tersebut kembali menjadi tanah negara.⁶ Dalam kondisi demikian, negara memiliki kewenangan untuk mengalihkan fungsi dan penggunaannya, termasuk untuk program transmigrasi. Namun, dalam banyak kasus, termasuk kasus di Paselloreng, proses pelepasan Hak Guna Usaha secara administratif oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Wajo tidak berjalan dengan cepat dan transparan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat transmigran.⁷

Lebih lanjut, permasalahan ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyangkut aspek sosial dan ekonomi. Para transmigran di Paselloreng telah tinggal di wilayah tersebut selama lebih dari dua dekade, membangun kehidupan, memanfaatkan lahan sebagai sumber penghidupan, bahkan dalam beberapa kasus, lahan tersebut telah diwariskan ke generasi berikutnya. Namun karena belum adanya sertifikasi resmi, mereka tidak memiliki kepastian hukum atas lahan yang ditempati. Hal ini membuat mereka rentan terhadap berbagai ancaman, seperti penggusuran, konflik lahan dengan pihak perusahaan, atau kesulitan dalam mengakses layanan perbankan dan program pemerintah lainnya.⁸

Permasalahan ini juga mencerminkan ketimpangan kekuasaan

⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, Pasal 34 ayat (1).

⁷ Direktorat Jenderal Penataan Agraria, 2020, *Pedoman Pelepasan Hak Atas Tanah Eks HGU*, Jakarta: Kementerian ATR/BPN, hlm. 11.

⁸ Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan, *Data Lahan Eks-HGU PTPN XIV di Paselloreng*, Laporan Tahun 2023.

dalam pengelolaan tanah di Indonesia, di mana hak-hak warga negara yang dijamin dalam konstitusi sering kali terpinggirkan oleh kepentingan korporasi atau lemahnya birokrasi agraria. Padahal Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah dengan tegas menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹ Dalam hal ini, negara seharusnya hadir untuk memberikan perlindungan hukum dan jaminan keadilan bagi masyarakat transmigran yang telah berkontribusi dalam pembangunan daerah melalui program resmi negara.

Kajian terhadap perlindungan hukum hak transmigran di atas tanah eks-HGU menjadi sangat relevan dan penting, karena menyangkut implementasi asas kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.¹⁰ Dalam konteks agraria, perlindungan hukum atas tanah bukan hanya mencakup aspek formal berupa sertifikat, tetapi juga pengakuan negara terhadap hak atas tanah berdasarkan penguasaan dan penggarapan secara nyata dan terus-menerus.¹¹

Di sisi lain, permasalahan ini juga mencerminkan adanya disharmonisasi regulasi dan lemahnya koordinasi antarinstansi, terutama antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Desa dan Transmigrasi, serta pemerintah daerah. Masing-masing institusi memiliki kewenangan yang tumpang tindih dan tidak jarang saling lempar tanggung jawab dalam menyelesaikan permasalahan agraria yang menyangkut tanah eks-HGU. Akibatnya, masyarakat menjadi korban dari kekosongan dan ketidakjelasan hukum yang berkepanjangan.

⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3)

¹⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

¹¹ Hadiwinata, Bob Sugeng, 2004, *Transmigrasi dan Politik Agraria: Antara Tujuan Pembangunan dan Realitas Sosial*, Jakarta: LP3ES, hlm. 98.

Melalui penelitian ini, penulis berupaya untuk menganalisis dan mengkaji bagaimana bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan kepada para transmigran yang menempati lahan eks-HGU PTPN I di Paselloreng. Penelitian ini akan melihat permasalahan dari aspek hukum positif, prinsip-prinsip hukum agraria nasional, asas perlindungan hukum, serta tinjauan yuridis terhadap regulasi yang mengatur tentang pelepasan dan redistribusi tanah eks-HGU. Diharapkan, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan, aparat penegak hukum, serta masyarakat dalam mendorong penyelesaian konflik agraria secara adil dan berkeadilan sosial, khususnya dalam konteks transmigrasi. Sehingga peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul “Perlindungan Hukum Transmigran Terhadap Hak Atas Tanah Lokasi Transmigrasi Yang Berada Dalam Ex HGU PTPN I Regional 8 (Ex PTPN XIV) Di Paselloreng Wajo”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian latar belakang masalah, maka dapat dikemukakan rumusan masalah antara lain:

1. Bagaimana kedudukan hukum tanah transmigrasi yang berada di atas tanah Ex HGU yang belum dilepaskan sebagai aset PTPN XIV (PTPN I Regional 8) yang belum dilepaskan sebagai aset pemerintah?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak transmigran yang berada diatas tanah Ex HGU PTPN XIV (PTPN Regional 8) yang belum dilepas sebagai aset pemerintah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Menganalisis Status Hukum tanah Transmigrasi Yang

Berada Di Wilayah Paselloreng Ex HGU PTPN XIV (PTPN Regional 8) Menurut Peraturan Perundang-Undangan.

2. Untuk Menganalisis Perlindungan Hukum Yang Dihadapi Dalam Proses Redistribusi Lahan Ex HGU PTPN XIV (PTPN Regional 8) Kepada Transmigran Di Paselloreng.

Manfaat penelitian yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya terhadap para akademisi, mahasiswa fakultas hukum, mahasiswa magister kenotariatan, dan masyarakat luas sehingga dapat memahami mengenai bagaimana pelaksanaan maupun aturan dalam Perlindungan hukum Transmigran yang Lahannya masih berada di atas HGU PTPN XIV.

2. Manfaat secara praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran juga tambahan pengetahuan hukum dalam prakteknya, serta diharapkan mampu menjawab permasalahan yang terkait dalam penelitian dan untuk menjadi referensi sebagai literatur tambahan bagi yang berminat untuk meneliti lebih lanjut tentang masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

D. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu yang hampir sama namun objek penelitian berbeda. Berdasarkan hasil penelusuran melalui internet yang dilakukan oleh peneliti maka ditemukan beberapa jurnal mengenai hasil penelitian. Hal tersebut disajikan pada matrix sebagai berikut:

1. Matriks I

Nama Penulis	Fatma Almaqiah	
Judul Tulisan	Proses Peralihan Hak Atas Tanah Di Lokasi Transmigrasi Tambak Sari Menjadi Hak Guna Usaha Oleh Badan Pertanahan Sumbawa Barat	
Kategori	Jurnal Privatelaw, Vol. 4 No. 1	
Tahun	2024	
Perguruan Tinggi	Universitas Mataram	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Pembahasan	Mengkaji dan menganalisis proses peralihan hak atas tanah dengan jenis hak Guna Usaha oleh badan pertanahan Sumbawa Barat serta solusi mengatasi hambatan tersebut.	Status Hukum tanah Transmigrasi Yang Berada Di Wilayah Paselloreng Ex HGU PTPN XIV (PTPN Regional 8) Menurut Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Serta Apa Saja Kendala Hukum Dan Administratif Yang Dihadapi Dalam Proses Redistribusi tanah Ex HGU PTPN XIV (PTPN Regional 8) Kepada Transmigran Di Paselloreng
Metode Penelitian	Empiris	Normatif

Pendekatan	Perundang-Undangan	Pendekatan perundang-undangan
------------	--------------------	-------------------------------

2. Matriks II

Nama Penulis	Irwan Harto Wardani	
Judul Tulisan	Perlindungan Hak Atas Penguasaan Tanah Transmigrasi Di Lahan Usaha II UPT Seunaam IV Provinsi Aceh	
Kategori	Jurnal Hukum Responsif, Vol. 7 No. 7	
Tahun	2019	
Perguruan Tinggi	Universitas Pembangunan Panca Budi Medan	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan pembahasan	Penelitian ini membahas tentang bagaimana akibat hukum terhadap status tanah transmigrasi yang ditelantarkan dan ditinggalkan oleh transmigran di Lahan Usaha II UPT Seunaam IV, Bagaimana kedudukan hukum atas penguasaan tanah transmigrasi oleh masyarakat yang bukan peserta transmigrasi di	Status Hukum tanah Transmigrasi Yang Berada Di Wilayah Paselloreng Ex HGU PTPN XIV (PTPN Regional 8) Menurut Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Serta Apa Saja Kendala Hukum Dan Administratif Yang Dihadapi Dalam Proses Redistribusi tanah Ex HGU PTPN XIV (PTPN Regional 8) Kepada

	Lahan Usaha II UPT Seunaam IV Provinsi Aceh, Bagaimana upaya instansi yang berwenang dalam penyelesaian pemberian hak atas tanah transmigrasi di Lahan Usaha II UPT Seunaam IV Provinsi Aceh	Transmigran Di Paselloreng
Metode Penelitian	Kualitatif	Normatif
Pendekatan	Perundang-Undangan disertai wawancara	Pendekatan perundang-undangan

3. Matriks III.

Nama Penulis	Onny Medeline	
Judul Tulisan	Legalisasi Aset Tanah Transmigrasi dalam Rangka Penguatan Reforma Agraria di Sumatera Utara	
Kategori	Tesis	
Tahun	2023	
Perguruan Tinggi	Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan pembahasan	Penelitian ini membahas program tanah yang diperuntukan bagi tanah transmigrasi	Bagaimana status hukum tanah transmigrasi yang berada di wilayah Paselloreng Ex HGU

	<p>merupakan suatu implementasi dari UUPA yang merupakan perwujudan pelaksanaan dari Asas Landreform. Dalam Perpres No. 86 Tahun 2018 menyatakan bahwa salah satu objek legalisasi asset program reforma agraria adalah tanah-tanah transmigrasi yang belum bersertifikat. Dalam hal tanah transmigrasi yang belum bersertifikat dimaksud termasuk tanah dalam kawasan hutan, proses pelepasan atau perubahan batas kawasan hutannya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, atau belum memperoleh hak</p>	<p>PTPN XIV (PTPN Regional 8) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia dan apa saja kendala hukum dan administratif yang dihadapi dalam proses redistribusi tanah eks hgu kepada transmigran di Paselloreng.</p>
--	---	---

	pengelolaan	
Metode Penelitian	Empiris	Normatif
Pendekatan	Perundang-undangan disertai wawancara	Pendekatan perundang-undangan

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Teori Perlindungan Hukum

Dengan hadirnya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berguna untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.¹²

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh O. Notohamidjojo, Hukum ialah keseluruhan peraturan yang tertulis dan tidak tertulis yang biasanya bersifat memaksa untuk kelakuan manusia dalam masyarakat negara serta antara negara yang berorientasi pada dua asas, yaitu keadilan dan daya guna, demi tata dan damai dalam masyarakat.¹³

¹²Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991, Edisi kedua, cet. I, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 595.

¹³Syamsul Arifin, 2012, *Pengantar Hukum Indonesia*, Medan: Medan area University Press, hlm. 5-6.

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.¹⁴

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁵

2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki

¹⁴Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm 53.

¹⁵Ibid hal 54

adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.¹⁶

Kepastian hukum (dalam bahasa Inggris: *Legal certainty*) adalah asas bahwa hukum harus jelas bagi mereka yang tunduk pada hukum, sehingga mereka dapat menyesuaikan perbuatannya dengan peraturan yang ada dan negara tidak menjalankan kekuasaannya secara sewenang-wenang.⁶²

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum.

Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul "*einführung in die rechtswissenschaften*".⁶³ Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.⁶⁴ Gustav Radbruch, dalam konsep "Ajaran Prioritas Baku" mengemukakan ada tiga ide dasar hukum atau tiga tujuan hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Keadilan merupakan hal yang utama dari ketiga hal itu tetapi tidak berarti dua unsur yang lain dapat dengan serta merta diabaikan. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga unsur tersebut demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Menurut Radbruch: Keadilan yang dimaksud adalah keadilan dalam arti sempit yakni kesamaan hak untuk semua orang didepan pengadilan. Kemanfaatan atau finalitas menggambarkan isi hukum karena isi hukum memang sesuai

¹⁶ Asikin zainal, 2012, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Jakarta: Rajawali Press, hlm.

dengan tujuan yang mau dicapai oleh hukum tersebut, sedangkan kepastian hukum dimaknai dengan kondisi di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.⁶⁵

Dari ketiga ide dasar hukum Gustaf Radbruch tersebut, kepastian hukum yang menghendaki bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati tentunya tidak hanya terhadap bagaimana peraturan tersebut dilaksanakan, akan tetapi bagaimana norma-norma atau materi muatan dalam peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip dasar hukum. Menurut Fence M. Wantu, “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang”, dengan demikian kepastian hukum dalam suatu peraturan menjadi mutlak karena hukum berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati sebagaimana disampaikan Radbruch, yaitu kepastian hukum dimaknai dengan kondisi di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.⁶⁶

3. Teori Tanggung Jawab Hukum

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban.⁴⁶ Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain.⁴⁷

Sebuah konsep yang berkaitan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku.⁴⁸

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.⁴⁹

Teori tradisional dibedakan dua jenis tanggung jawab (pertanggung jawaban) yaitu: tanggung jawab yang didasarkan atas unsur kesalahan, dan tanggung jawab mutlak.⁵⁰

Situasi tertentu, seseorang dapat dibebani tanggung jawab untuk kesalahan perdata yang dilakukan orang lain, walaupun perbuatan melawan hukum itu bukanlah kesalahannya. Hal semacam ini dikenal dengan sebagai tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh orang lain. Teori tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) kategori sebagai berikut:

- a) Tanggung jawab atasan.
- b) Tanggung jawab pengganti yang bukan dari atasan orang-orang dalam tanggungannya.
- c) Tanggung jawab pengganti dari barang-barang yang berada di bawah tanggungannya.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menjelaskan beberapa pihak yang harus menerima tanggung jawab dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak lain sebagai berikut.⁵¹

- a) Orang tua atau wali yang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh anak-anak di bawah tanggungannya atau di bawah perwaliannya.
- b) Majikan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerjanya. Guru bertanggung jawab atas muridnya.
- c) Kepala tukang bertanggung jawab atas tindakan yang

dilakukan oleh pekerja yang berada dibawahnya.

- d) Pemilik binatang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh binatang peliharaannya.⁵²
- e) Pemilik gedung bertanggung jawab atas ambruknya gedung karena kelalaian dalam pemeliharaan atau karena cacat dalam pembangunan maupun tatanannya.⁵³

Secara umum, prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut:⁵⁴

- a) Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (*Liability based on fault*)

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum umum berlaku dalam hukum perdata khususnya Pasal 1365,1366, dan 1367 KUHPerdata. Secara umum, asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adil bagi orang yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban. Dengan kata lain, tidak adil jika orang yang tidak bersalah harus mengganti kerugian yang diderita orang lain.⁵⁵

Perkara yang perlu dijelaskan dalam prinsip ini adalah definisi tentang subjek pelaku kesalahan yang dalam doktrin hukum dikenal asas *vicarious liability* dan *corporate liability*.

Vicarious liability mengandung pengertian, majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang atau karyawan yang dibawah pengawasannya. *Corporate liability* memiliki pengertian yang sama dengan *vicarious liability*. Menurut doktrin ini, lembaga yang menaungi suatu kelompok pekerja mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga yang dipekerjakannya.⁵⁶

Persoalan semacam ini tidaklah sederhana, karena dalam praktek belum tentu setiap pengangkut bersedia akan mengakui kesalahannya. Jika demikian, maka pihak penumpang, pengirim atau penerima barang atau pihak ketiga

tidak boleh bertindak sepihak dan harus dapat membuktikan bahwa kerugian terjadi karena kesalahan pengangkut. Pembuktian tersebut dilakukan di pengadilan untuk diputus oleh hakim.

b) Prinsip Praduga untuk Selalu Bertanggung Jawab (*presumption of liability*)

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada ppada si tergugat. Apabila pihak tergugat tidak dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka ganti rugi tidak akan diberikan.⁵⁷

Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan dikenal empat variasi:

- 1) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hak-hal di luar kekuasaannya.
- 2) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian.
- 3) Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya.
- 4) Pengangkut tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan penumpang atau kualitas barang yang tidak baik.⁵⁸

c) Prinsip Praduga untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab (*presumption nonliability principle*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya dikenap dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas.⁵⁹

Prinsip ini lebih diterapkan pada kasus-kasus seperti

kasus yang dimana apabila terjadi suatu kecelakaan lalu lintas yang mempunyai peran aktif dalam melakukan pembuktian adalah pihak penggugat.

Berdasarkan penjelasan tersebut dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2009, penerapan prinsip ini dapat dilihat dari pasal 194 ayat (1) yang menyatakan bahwa perusahaan angkutan umum tidak bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga, kecuali jika pihak ketiga dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan Perusahaan Angkutan Umum sehingga ia dapat menuntut ganti kerugian yang ia derita.⁶⁰

d) Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak sering ditentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut. Ada yang mengatakan tanggung jawab mutlak adalah prinsip yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Sebaliknya tanggung jawab absolut adalah tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Asas tanggung jawab mutlak merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban perdata (*Civil Liability*).⁶¹ Tanggung jawab perdata merupakan suatu instrumen hukum perdata dalam konteks penegakan hukum untuk mendapatkan ganti kerugian pada kasus tersebut.

F. Kerangka Pikir

Dalam penelitian ini akan mengkaji penelitian dengan judul “Perlindungan Hukum Hak Transmigran Terhadap Lokasi Transmigrasi Yang Berada Dalam Eks HGU PTPN XIV Di Paselloreng”. Yang akan diuraikan dua variabel, variabel utama yaitu (i) kedudukan hukum lahan transmigrasi yang berada di atas lahan eks-HGU yang belum dilepaskan secara resmi oleh

pemerintah, dan variabel yang kedua yaitu (ii) Bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak transmigran yang menempati lokasi transmigrasi diatas tanah yang berada dalam eks-HGU PTPN Paselloreng.

Pada variabel pertama yaitu kedudukan hukum, memperlihatkan bahwa meskipun secara agraria tanah eks-HGU telah kembali menjadi tanah negara sejak tahun 2003, secara administratif tanah tersebut masih tercatat sebagai Barang Milik Negara (BMN) yang dikuasai oleh BUMN. Kondisi ini menimbulkan dualisme status hukum tanah. Oleh karena itu, untuk mewujudkan kepastian hukum, tanah harus dilepaskan dan dihapus statusnya sebagai BMN melalui mekanisme Kementerian Keuangan, kemudian ditetapkan sebagai Hak Pengelolaan (HPL) sebagaimana diatur dalam PP Nomor 18 Tahun 2021.

Variabel kedua, yaitu perlindungan hukum, menekankan bahwa secara normatif perlindungan hukum terhadap transmigran telah dijamin oleh Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 jo. PP Nomor 3 Tahun 2014, yang memberikan hak milik atas tanah paling lambat lima tahun setelah penempatan. Akan tetapi, perlindungan hukum tersebut belum dapat direalisasikan secara operasional karena status tanah masih berstatus BMN yang belum dilepas. Dengan demikian, perlindungan hukum yang ada masih bersifat potensial (*das sollen*), tetapi belum terwujud nyata (*das sein*).

Perlindungan Hukum Transmigran Terhadap Hak Atas Tanah Lokasi Transmigrasi yang Berada Dalam Ex HGU PTPN I Regional 8 (EX PTPN XIV) Di Desa Paselloreng Kabupaten Wajo

Kedudukan hukum lahan transmigrasi yang berada diatas lahan Ex HGU yang belum dilepas secara resmi oleh pemerintah

Bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak transmigrasi diatas tanah yang berada dalam eks-HGU PTPN Paselloreng

- Indikator :
1. Berakhirnya Hak Guna Usaha (HGU)
 2. Status Tanah Negara
 3. Kedudukan sebagai BMN
 4. Implikasi Bagi Transmigran

- Indikator :
1. Penghapusan BMN
 2. Penetapan Hak Pengelolaan HPL
 3. Penataan dan Pengukuran Tanah
 4. Penerbitan Surat Hak Milik

Terwujudnya kepastian dan perlindungan hukum terhadap lahan transmigrasi yang tumpang tindih dengan Ex HGU PTPN XIV

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, disebut juga penelitian doktrinal, dimana hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹⁷

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁸

Berdasarkan definisi tersebut diatas, maka jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif, karena peneliti menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai data utama untuk menganalisis kasus, dan penulis tidak melakukan penelitian lapangan. Penelitian ini diteliti dengan menggunakan bahan pustaka (bahan sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan yang secara garis besar ditujukan kepada penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian terhadap sejarah hukum, dan penelitian terhadap perbandingan hukum.¹⁹

¹⁷ Amiruddin dan H Zainal Asikin.2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 118.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki. 2007, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, hlm. 35.

¹⁹ Ediwarman. Monograf. 2011, *Metode Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*, Medan, hlm. 94.

B. Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum pada umumnya melibatkan kegiatan menganalisis fakta, mengidentifikasi isu yang relevan dan menemukan bahan-bahan yang bersifat autoritatif untuk mendukung pendapatnya.²⁰ Oleh karena itu, bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum agar dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang sedang diteliti. Berdasarkan hal tersebut, jenis sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

Dalam memperoleh bahan hukum primer, peneliti mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan isu hukum yang sedang diteliti. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-undang Nomor 29 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian.
- d) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Ketrasmigrasian
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian.
- f) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun

²⁰ Dyah Ochtorina susanti dan A'an Efendi, 2018, *Penelitian Hukum* (Legal Research), Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 2.

1997 tentang Ketrasmigrasian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian.

- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas tanah, satuan rumah susun dan Pendaftaran Tanah Negara.
- h) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2018 tentang Koordinasi Dan Integrasi Pemelenggaraan Transmigrasi.
- i) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN nomor 20 Tahun 2021 tentang Penerbitan Kawasan dan Tanah Terlantar.

Sementara itu, dalam memperoleh bahan hukum sekunder peneliti mencari referensi dan pendapat-pendapat mengenai isu hukum yang sedang diteliti melalui buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, dan artikel artikel hukum.

C. Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pusaka.²¹ Peneliti mengumpulkan bahan hukum yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang dihadapi dan masih relevan untuk dijadikan referensi bahan hukum dalam penelitian ini.

Bahan hukum yang dikumpulkan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan terkait agraria, ketrasmigrasian, pengelolaan aset negara/BUMN, serta kebijakan sektoral yang memiliki kaitan langsung dengan penetapan kawasan transmigrasi. Bahan hukum

²¹ Anonim, 2017, "Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Pengelolaan dan Analisis Bahan Hukum". <https://text-id.123dok.com>. dikunjungi tanggal 26 September 2024.

sekunder berupa literatur, buku, hasil penelitian, dan artikel ilmiah yang membahas konflik agraria, pluralisme hukum, relasi negara–BUMN, serta kebijakan transmigrasi. Sementara bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks peraturan yang membantu memperjelas makna maupun konteks dari bahan hukum yang dikaji.

Penggunaan metode studi dokumen ini memungkinkan peneliti untuk menelusuri dinamika regulasi, membandingkan norma antarperaturan, serta menemukan celah pengaturan terkait proses pelepasan aset BUMN, penetapan HPL, dan pemberian hak kepada transmigran. Selain itu, teknik ini membantu mengidentifikasi ketidaksinkronan antaraturan yang menjadi akar persoalan dualisme antara rezim agraria (tanah negara) dan rezim pengelolaan keuangan negara (aset BUMN). Dengan demikian, pengumpulan bahan hukum melalui studi dokumen memberi landasan yang kuat bagi analisis yuridis yang dibangun dalam penelitian ini.

D. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan untuk menemukan jawaban atas isu hukum yang menjadi fokus penelitian, yakni dualisme status tanah eks-HGU PTPN XIV dan implikasinya terhadap perlindungan hukum bagi transmigran di Kawasan Paselloreng. Proses analisis ini dilakukan secara sistematis terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier, dengan tujuan menguji konsistensi, kesesuaian, serta kekuatan argumentatif antara norma hukum dan fakta empiris yang relevan.

Dalam penelitian hukum normatif, analisis bahan hukum dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach), konseptual (conceptual approach), serta pendekatan kasus (case approach) untuk menilai bagaimana aturan-aturan yang berlaku memberikan dasar penyelesaian terhadap permasalahan yang

muncul. Melalui analisis ini, peneliti menelaah struktur norma, asas hukum, serta tujuan pembentukan peraturan terkait pengelolaan tanah negara, aset BUMN, reforma agraria, dan penyelenggaraan transmigrasi.

Bahan hukum yang telah dihimpun kemudian dikaji untuk menilai apakah norma yang ada memberikan kepastian hukum; apakah terdapat disharmonisasi antar-regulasi; serta bagaimana praktik administratif dan kebijakan sektoral mempengaruhi penerapan norma tersebut di lapangan. Analisis ini juga diarahkan untuk menemukan hubungan antara rezim agraria (pertanahan) dan rezim pengelolaan keuangan negara (aset negara/BUMN) yang dalam konteks penelitian ini menimbulkan dualisme penguasaan atas tanah eks-HGU.

Dengan demikian, analisis bahan hukum tidak hanya bertujuan membaca teks peraturan, namun juga memadukan norma dengan fakta-fakta administratif, kebijakan sektoral, dan praktik penyelenggaraan transmigrasi. Pendekatan ini memungkinkan peneliti merumuskan jawaban yang sahih, komprehensif, dan bertanggung jawab secara ilmiah atas permasalahan