

TESIS

**STATUS HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH
YANG DITETAPKAN SEBAGAI ZONA MERAH
PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU**

Disusun dan diajukan oleh :

**MEISKE
B 022 172 044**



**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

**STATUS HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH
YANG DITETAPKAN SEBAGAI ZONA MERAH
PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

**M E I S K E
B 022 172 044**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

STATUS HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH YANG DI TETAPKAN SEBAGAI ZONA MERAH PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU

disusun dan diajukan oleh:

M E I S K E
B 022 172 044

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi pada Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada tanggal 11 Februari 2022 dan dinyatakan
telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Komisi Penasehat

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



Prof. Dr. Marwati Riza, SH., MSi.
NIP. 19640824199103 2 002



Dr. Sri Susyanti Nur., S.H., M.H.
NIP. 19641123199002 2 001

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Dr. Sri Susyanti Nur., S.H., M.H.
NIP. 19641123199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini ;

Nama : Meiske
NIM : B022172044
Program Studi : Magister Kenotariatan
Jenjang Pendidikan : S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul **STATUS HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH YANG DI TETAPKAN SEBAGAI ZONA MERAH PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 21 Februari 2022

Yang Membuat Pernyataan,


(MEISKE)

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan berkat, rahmat, dan karunianya sehingga penelitian dan penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Penulis menyadari dengan segala keterbatasan, tesis ini masih jauh dari kata sempurna namun berkat arahan dari pembimbing dan masukan dari berbagai pihak sehingga penulisan tesis dengan judul **“Status Hukum Hak Milik Atas Tanah yang Ditetapkan sebagai Zona Merah Pemerintah Daerah Kota Palu”** dapat diselesaikan.

Selesaiannya Tesis ini penulis persembahkan kepada kedua Orangtua tercinta, Ayahanda **Alm. Andi Burhanuddin**, dan Ibunda Tercinta **Hj. Rugaijah Tamagangka**, mereka yang selalu memberikan limpahan kasih sayang serta dukungan moral dan doa, tidak lupa pula kepada suami tercinta **Septiawan** dan anakku **Salsabila Rahmadani**, serta keponakan **Faqqi Aulana** atas dukungan semangat yang tiada hentinya kepada penulis.

Secara khusus ucapan terima kasih mendalam kepada yang penulis hormati **Prof. Dr. Marwati Riza, SH., MSi.**, selaku pembimbing utama dan **Dr. Sri Susyanti Nur., S.H., M.H.**, selaku pembimbing pendamping yang tulus, ikhlas, dan tidak pernah bosan memberikan bimbingan serta arahan demi terselesaikannya penyusunan tesis ini.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada dosen penguji yang telah memberikan masukan dan koreksi dalam penulisan

Tesis ini. Kepada Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum, Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum., dan Dr. Muhammad Aswan, S.H., M.Kn.

Penulis juga ingin menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada pihak yang telah membantu, baik dalam proses penelitian maupun selama penulisan. Ucapan terima kasih ini disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya.
2. Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
3. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik. Dr. Syamsudin Muchtar, S.H., M.H selaku Wakil Dekan II Bidang Perlengkapan dan Keuangan, dan Dr. Muh. Hasrul S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan.
4. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin dan Staff atas segala bantuan dan arahan yang telah diberikan
5. Guru Besar serta Dosen-Dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
6. Seluruh staf administrasi dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
7. Teman-teman terdekat penulis Reinaldy Yudha, S.H., M.Kn., Supriadi, S.H., M.Kn., Utari Amanda, S.H., M.Kn., Nurul Amaliah Patanrai, S.H., M.Kn.

8. Rekan-rekan mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makassar 2017_2 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
9. Semua keluarga yang telah banyak membantu dan tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis memohon maaf atas keterbatasan dalam penulisan ini dan berharap tesis ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua terutama untuk pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pada masa yang akan datang.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Februari 2022

Penulis

Meiske

ABSTRAK

MEISKE (BO22172044), STATUS HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH YANG DI TETAPKAN SEBAGAI ZONA MERAH PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU (dibimbing oleh **Marwati Riza** dan **Sri Susyanti Nur**).

Penelitian ini bertujuan untuk 1) mengetahui status tanah milik Masyarakat yang di tetapkan sebagai zona merah Pemerintah Daerah Kota Palu.; 2) mengetahui upaya Pemerintah Daerah Kota Palu Pasca Penetapan Zona Merah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Hukum Empiris. Yaitu penelitian terhadap kaidah-kaidah hukum yang ada di masyarakat Kota Palu. Penelitian dilakukan di Kota Palu. Populasi yang diambil adalah Masyarakat Kota Palu, sampel adalah Masyarakat yang terdampak, Kementrian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional dan Dinas tata Ruang Kota Palu. Pengumpulan data dilakukan melalui pengumpulan data sekunder dengan Studi dokumen yaitu mengkaji setiap dokumen hukum, yaitu peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, buku, dan karya tulis ilmiah. Serta melalui pengumpulan data premier dengan wawancara,yaitu dilakukan terhadap informan dan pihak yang memiliki kompetensi terkait objek penelitian. Kemudian data dianalisis menggunakan metode kualitatif yang selanjutnya dideskripsikan terhadap isu hukum yang terjadi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa:(1) Status Hak Milik Masyarakat Kota Palu pada kawasan terdampak bencana tersebut telah menjadi Lokasi Rawan Bencana dan dianggap sebagai kawasan Zona Merah dan Tanah Musnah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, Pasal 1 ayat (12) dikarenakan beberapa titik kordinat yang tidak dapat diidentifikasi lagi sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya. (2) Upaya Pemerintah Daerah Kota Palu terhadap tanah milik Masyarakat yang terkena dampak tsunami dan telah ditetapkan sebagai zona merah yaitu dengan memberikan hunian tetap bagi masyarakat yang mempunyai bukti hak berupa sertipikat.

Kata Kunci : Hak Milik; Tanah; *Zona Merah*

ABSTRACT

MEISKE (BO22172044), LEGAL STATUS OF PROPRIETARY RIGHTS TO LAND ESTABLISHED AS THE RED ZONE OF THE PALU CITY REGIONAL GOVERNMENT (supervised by Marwati Riza and Sri Susyanti Nur).

This study aims to 1) determine the legal status of property rights on land which is designated as the red zone of the Palu City government; 2) know the Government Policy after the Determination of the Red Zone of the Palu City Government

.This research uses Empirical Law research method. Namely research on the rules of law that exist in society. The research was conducted in Palu City. Data collection is done through document studies, namely reviewing every legal document, namely laws and regulations, jurisprudence, books, and scientific papers. And through interviews, which are conducted on informants and parties who have competence related to the object of research. Data analysis used qualitative analysis.

The results of this study indicate that: (1) The people of Palu City can no longer claim their land in the affected area. Because, it is very clear in the governor's regulation No. 10 of 2019 that the affected area (Petobo Neighborhood) is included in the Red Zone, which in this case has become a Disaster-Prone Location and is considered a Destroyed Land. (2) The Regional Government of Central Sulawesi Province has regulated the implementation of house construction for the relocation of liquefaction victims who have legal rights to land and buildings, namely by establishing permanent housing for people whose land becomes the Red Zone. although it is still status quo, because physically liquefied land can still be found through reconstruction of the location of the land according to the certificate. In this case, as long as the coordinates can be found, the land is still legal as the property of the certified citizen.

Keywords: Property Rights; Soil; Red zone

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Orisinalitas Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Tinjauan tentang Hak Atas Tanah.....	10
1. Pengertian Hak Atas Tanah	10
2. Macam-Macam Hak Atas Tanah	13
B. Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah	18
C. Pengertian dan dasar hukum Hak Milik Atas Tanah	27
D. Tanah Musnah.....	34
E. Tinjauan tentang Zona Merah.....	36
F. Landasan Teori	37
G. Kerangka Pikir	42
H. Definisi Operasional	43

BAB III METODE PENELITIAN.....	45
A. Tipe Penelitian	45
B. Lokasi Penelitian.....	45
C. Populasi dan Sampel	46
D. Jenis dan Sumber Data	46
E. Analisis Data	47
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	48
A. Status Hukum hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai Zona Merah Pemerintah Daerah Kota Palu	48
B. Bentuk Kebijakan Pemerintah Pasca Penetapan Zona Merah Pemerintah Daerah Kota Palu	69
BAB V PENUTUP.....	97
A. Kesimpulan.....	97
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA.....	99

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi Manusia, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan bersifat sosial, ekonomi, politis, psikologis dan lain sebagainya, akan tetapi juga harus memperhatikan berbagai aspek kehidupan lainnya agar penyelesaian persoalan tersebut tidak berkembang menjadi suatu keresahan yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat.¹

Negara sebagai penyelenggara tertinggi sumber penghidupan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan Nasional. Untuk itu penataannya harus diatur sedemikian rupa sehingga berguna bagi masyarakat hukum adat dan bagi negara. Negara kemudian mengatur keperuntukan bagi sekalian orang dalam hal ini rakyat agar dapat dinikmati bersama-sama sebab tanah bersifat sosial sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya akan disebut UUPA).

Pasal 33 Ayat (3) Undang –Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan bahwa “bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dasar ini dapat kita ketahui

¹ Abdurrahman, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Transmigrasi dan Pengairan*, Alumni, Bandung, 1999, hlm.13.

bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Melalui pengaturan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 maka dibentuklah Undang-Undang No. 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”.²

Tanah merupakan kebutuhan dasar umat manusia, karena manusia membutuhkannya sebagai tempat berpijak dan tempat untuk menjalani aktifitasnya. Aktifitas tersebut berfungsi untuk mensejahterakan hidup manusia yang dapat menunjang kehidupannya, seperti bercocok tanam, membangun rumah untuk tempat tinggal, dan kegiatan lainnya.

Atas dasar kebutuhan terhadap tanah yang semakin meningkat, maka negara memiliki hak untuk mengatur di bidang pertanahan yang dapat menunjang dan mengakomodir mengenai bidang pertanahan tersebut dan rakyat mendapatkan perlakuan yang lebih adil mengenai status kepemilikan atas tanah di bidang pertanahan.

Permasalahan di bidang pertanahan di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor, salah satu factor penyebab itu adalah bencana alam, seperti bencana alam tsunami, bencana tanah longsor, bencana alam banjir, dan bencana alam lainnya. Bencana alam yang menyebabkan kerusakan yang begitu parah yaitu bencana gempa bumi di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah, yang terjadi pada tanggal 28 September 2018.

² Bachtiar Effendie, 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Jakarta, Alumni, hal. 1-2

Tahun 2001, Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika telah melakukan identifikasi melalui pemetaan zona rawan tsunami, dan memang Teluk Palu itu masuk di zona merah. Artinya, sebenarnya sudah diprediksi sejak tahun 2001.

Kemudian tahun 2010, berdasarkan data-data sejarah kegempaan yang terjadi di sekitar Sulawesi Barat atau sekitar Palu seperti Donggala, Bappenas mengadakan program untuk mengurangi (mitigasi) risiko bencana, dengan melibatkan BNPB dan perguruan tinggi--UGM Yogya dan Universitas Tadulako Palu. dengan telah diketahuinya bahwa Palu itu rawan gempa dan tsunami, pemerintah juga membina BPBD Kota Palu agar mampu meningkatkan kapasitas untuk menyiapkan kemungkinan menghadapi bencana gempa dan tsunami. Misalnya pelatihan rutin tentang pemetaan, dan analisis risiko bencana. Apalagi bencananya itu *multi-hazard* karena diperkirakan tidak hanya gempa dan tsunami saja. Sudah diperkirakan longsor juga akan terjadi. Badan Geologi saat itu juga sudah memetakan kemungkinan adanya likuefaksi.

Jadi, potensi gempa, tsunami, longsor, dan likuefaksi itu sudah terdeteksi sejak awal. Khusus likuefaksi yang meneliti Badan Geologi. Sudah ada pemetaannya, sudah menjadi kajian banyak orang. Gempa bumi yang terjadi di Kota Palu tersebut, merupakan salah satu bencana alam yang cukup fenomenal karena telah mengakibatkan kerusakan-kerusakan yang multidimensi. Selain menimbulkan banyak korban jiwa,

kerusakan infrastruktur, bahkan peradaban masyarakat pun juga menjadi lumpuh.

Bencana gempa tersebut juga membuat masyarakat Kota Palu kehilangan tempat tinggalnya dan segala miliknya yang berada di atas tanah. Bencana yang didahului oleh gempa kemudian terjadi peristiwa likuifaksi tanah sampai menghilangkan batas-batas tanah dan kepemilikan. Kepemilikan tanah ada juga yang menjadi hilang, karena tanah daratan amblas kedalam tanah yang berubah menjadi lumpur. Begitu pula batas-batas tanah tersebut menjadi semakin sulit terlacak, terutama setelah dilakukannya pembersihan dan pembenahan dengan menggunakan alat-alat berat. Penataan tanah dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu setelah Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menilai pemerintah daerah perlu membuat peta mikrozonasi terkait risiko gempa dan likuifaksi dalam penataan ruang di daerahnya. Hal tersebut berkaca pada fenomena likuifaksi yang terjadi pascagempa Palu dan menyebabkan sejumlah desa 'tertelan' tanah, sehingga pemerintah menetapkan pematokan Zona Merah yang diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi pasca bencana.

Pematokan zona rawan bencana ini terbagi dalam tiga kategori, yakni zona rawan likuifaksi dengan panjang 28,39 km dan luas 568,4 ha. Kemudian untuk zona rawan bencana tsunami terbentang di wilayah bibir

pantai sepanjang 72 km, dan zona rawan bencana patahan (gempa bumi) yang memiliki panjang 30 km.³

Untuk membuat masyarakat yang tinggal di zona merah tak kembali lagi, pemerintah telah memulai pembangunan hunian tetap (huntap) di 3 lokasi dan beberapa hunian satelit. Huntap yang sedang dibangun berada di Kelurahan Tondo, Duyu, Pombewe, dan huntap satelit yang menyebar di berbagai wilayah. Apabila melihat dari status hukum dan fisik atas tanah, terdapat beberapa masalah pertanahan yang terjadi pasca bencana alam gempa bumi di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah, antara lain sebagai berikut:

1. Tanah masih ada, tetapi tidak memiliki tanda batas pada persil bidang tanah,
2. Tanah masih ada, tetapi administrasi dokumen pembuktian hak atas tanah hilang,
3. Tanah masih ada, tetapi pemilik hak atas tanah ikut hilang pada saat bencana alam tsunami terjadi,
4. Bukti kepemilikan hak atas tanah masih ada, tetapi bentuk tanah telah mengalami perubahan pada bentuk fisik atau tanah musnah akibat terjadinya bencana alam dan sama sekali tidak dapat dikuasai secara fisik dan/atau tidak dapat dipergunakan lagi sesuai dengan fungsinya⁴.

³ <https://www.merdeka.com/uang/pemerintah-tetapkan-zona-merah-di-palu.html>

⁴ Afifuddin Manan dan Amrullah, *Hak Pemilikan Atas Tanah (Studi Kasus di Gampong Alue Naga Kecamatan Syiah Kuala Kota Banda Aceh)*,

Komplikasi permasalahan dalam hal penataan dan penemuan kembali identitas tanah hak milik, karena hancurnya batas-batas tanah, dan hilangnya bukti-bukti atas kepemilikan tanah akibat bencana gempa bumi. Surat-surat kepemilikan yang dimiliki oleh masyarakat turut hilang karena ikut terendam tanah pada saat bencana itu terjadi. Mereka yang selamat pun belum tentu mempunyai surat kepemilikan tanahnya. Selain itu, lembaga-lembaga terkait yang memiliki salinan dan arsip dokumen-dokumen hak kepemilikan tanah masyarakat juga ikut hancur dan hilang karena kantornya turut terkena bencana.

Di tetapkannya beberapa wilayah dikota Palu pasca bencana tsunami sebagai wilayah zona merah menimbulkan 2 (dua) keadaan, yaitu pertama, jaminan kepastian atau pun perlindungan yang efektif terhadap hak kepemilikan atas tanah dan yang kedua, prinsip pendaftaran tanah dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi pejabat atau pegawai pertanahan, melakukan perlindungan hak kepemilikan atas tanah, yang bersangkutan paut dengan registrasi dan adjudikasi pemberian kepastian hukum kepada individu atas pemilik tanah korban bencana alam gempa bumi.⁵

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang akan dipaparkan dalam bentuk Tesis dengan judul : **“Status Hukum Hak Milik Atas Tanah yang Ditetapkan sebagai Zona Merah Pemerintah Daerah Kota Palu”**.

www.theacehinstitute.org diunduh pada hari Selasa, 23 Oktober 2018, jam 16.44 wib, hlm.7

⁵Afifuddin Manan dan Amrullah, *Op. Cit.* hlm 7.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah status tanah milik Masyarakat yang di tetapkan sebagai zona merah pemerintah daerah Kota Palu ?
2. Bagaimanakah upaya Pemerintah daerah Kota Palu Pasca Penetapan Zona Merah ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis tanah milik Masyarakat yang di tetapkan sebagai zona merah pemerintah daerah Kota Palu.
2. Untuk menganalisis upaya Pemerintah daerah Kota Palu Pasca Penetapan Zona Merah.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan tesis ini diharapkan bisa memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait diantaranya masyarakat kota Palu yang ingin menjual, membeli dan mendaftarkan hak atas tanah yang ditetapkan sebagai zona merah pasca tsunami bahwa ada kepastian hukum dan perlindungan hukum diberikan terhadap kepemilikan baru akan hak atas tanah hak milik tersebut.

Untuk lebih jelas mengenai manfaat yang ingin dicapai dari penulisan ini, maka membaginya menjadi dua bagian yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Dapat menambah ilmu pengetahuan bagi penulis khususnya dan bagi pembaca pada umumnya bahwa terdapat beberapa kebijakan yang dilakukan oleh kantor Pertanahan Kota Palu untuk bisa memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap pemilik atas sebidang tanah hak milik pasca tsunami yang kemudian ditetapkan sebagai zona merah.
- b. Menambah wawasan dan pengetahuan tentang adanya usaha yang dilakukan oleh pemerintah khususnya pertanahan terkait status hukum Hak Milik atas tanah pasca tsunami yang kemudian ditetapkan sebagai zona merah.

2. Manfaat Praktis

- a. Memenuhi salah satu syarat dalam meraih gelar Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi koleksi penelitian ilmiah di perpustakaan khususnya mengenai status hukum hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai zona merah Pemerintah Daerah Kota Palu.

E. Orisinalitas Penelitian

Menurut hasil penelusuran Penulis di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, belum ada tulisan sebelumnya yang mengulas tentang "*Status Hukum Hak Milik Atas Tanah Yang Di Tetapkan Sebagai Zona Merah Pemerintah Daerah Kota Palu*". Namun

ada Penelitian dan Penulisan dalam Tesis yang membahas Tema yang hamper serupa namun berbeda pada sub-kajian daan wilayah atau lokasi penelitian, yang berbeda selanjutnya diuraikan:

- Tesis dari Universitas Islam Malang Tahun 2021, Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan atas nama Nurhilma Lestari dengan judul “Status Hak Atas Tanah Pasca Bencana Likuifaksi Dan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kota Palu” penelitian tersebut membahas tentang 1). Keadaan Masyarakat di kawasan yang terdampak likuifaksi, 2). pergub nomor 10 tahun 2019, mengatur mengenai penataan ruang wilayah perlunya perubahan pemanfaatan ruang di beberapa lokasi terdampak bencana.
- Tesis dari Universitas Hasanuddin Tahun 2020, Program Pasca Sarjana fakultas Hukum, atas nama Andi Nur Rezky Lestari dengan judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Mengalami Bencana Alam Di Kota Palu” penelitian tersebut membahas tentang (1). untuk mengetahui timbulnya sengketa tanah yang diakibatkan bencana alam di Kecamatan palu barat dengan mengajukan mediasi kembali. (2). peran pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan yang mengalami bencana alam, yaitu membuat produk hukum. Produk hukum berupa peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan hukum berdasarkan hukum yang berlaku.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Secara yuridis pengertian tanah dijelaskan dalam pasal 1 ayat (4) UUPA, yang berbunyi sebagai berikut : “Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta berada di bawah air”. Dalam penjelasan Pasal 1 ayat (4) UUPA tersebut diatas, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan tanah adalah permukaan bumi. Jadi disini dibedakan mengenai pengertian bumi dan tanah. Pengertian tanah menurut geografis adalah lapisan permukaan bumi yang bisa digunakan manusia untuk dipakai sebagai usaha.

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, karenanya hak atas tanah bukan saja memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut tanah, tetapi juga sebagian tubuh bumi yang dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya dengan pembatasan. Tetapi tubuh bumi dibawah tanah dan ruang angkasa yang ada di atasnya sendiri, bukan merupakan obyek hak atas tanah, bukan termasuk obyek yang dipunyai pemegang hak atas tanah. Hak atas tanah yang berlaku di Indonesia saat ini merupakan salah satu hal yang diatur dalam Hukum Agraria dan didasarkan pada keberadaan hukum adat.

Bahwa tanah merupakan asset yang sangat berharga dan penting pada sekarang ini serta banyak permasalahan yang timbul dan bersumber dari hak atas tanah. Untuk mengantisipasinya dan mencegah permasalahan yang mungkin timbul maka pemilik hak perlu mendaftarkan tanah yang menjadi haknya supaya tidak terjadi sengketa yang merugikan di kemudian hari. Hak atas tanah suatu bidang tanah harus didaftarkan karena dengan mendaftarkan hak atas tanah yang kita miliki maka kepemilikan kita atas bidang tanah tersebut berkekuatan hukum.

Menurut Boedi Harsono bahwa:

“Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak-hak atas tanah adalah Pasal 4 Ayat (1) dan (2) serta pasal 16 UUPA. Pasal 4 Ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa:

1. Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai baik secara sendirian maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
2. Hak-hak atas tanah dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula bumi dan air serta ruang udara 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”⁶.

Lebih lanjut Harsono mengemukakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang menyebutkan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 Ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak

⁶ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Cetakan kedua belas (edisi revisi), Djambatan, Jakarta, hal. 283-284.

sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat”⁷.

Sumardjono, selaku Akademisi dan Guru Besar Hukum Agraria berpendapat bahwa:

“Hak-hak perorangan atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi selalu ada batasnya, yakni kepentingan orang lain, masyarakat, atau Negara. Dengan demikian dituntut penguasaan dan penggunaan tanah secara wajar dan bertanggungjawab, disamping bahwa dalam setiap hak atas tanah yang dipunyai seseorang diletakkan pula kewajiban tertentu. Ada pertanggungjawaban individu terhadap masyarakat melalui terpenuhinya kepentingan bersama/kepentingan umum, karena manusia tidak dapat berkembang sepenuhnya apabila berada di luar keanggotaan suatu masyarakat. Konsep hubungan ini diterjemahkan dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”⁸.

Harsono membagi hak penguasaan atas tanah kedalam 4 (empat) jenjang atau hirarki, yakni:

1. Hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 UUPA sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
2. Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2 UUPA, semata-mata beraspek publik;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik;
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas:
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung atau pun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam pasal 16 dan Pasal 53 UUPA;
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49 UUPA;

⁷ *Loc.cit*

⁸ Sumardjono M. SW., 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas: Jakarta, “hlm” 158.

- c. Hak jaminan atas tanah yang disebut dengan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39 dan Pasal 51 UUPA”⁹.

Hak atas tanah meliputi semua hak yang diperoleh langsung dari negara disebut hak primer dan semua hak yang berasal dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan pada perjanjian bersama, disebut hak sekunder. Kedua hak tersebut pada umumnya mempunyai persamaan, dimana pemegangnya berhak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapat keuntungan dari orang lain melalui perjanjian dimana satu pihak memberikan hak-hak sekunder pada pihak lain.¹⁰

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Menurut ketentuan Pasal 16 UUPA dikenal beberapa macam hak atas tanah, yaitu:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Hutan;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

⁹ Boedi Harsono, *Op.cit.* “hlm” 24.

¹⁰<http://www.klinik-pajak.com/knowledge-base/bphtb> <http://siaksoft.net/?p=475> diakses tanggal 8 Januari 2015

Diantara hak-hak yang sudah disebut di atas, Hak Milik adalah hak yang sifatnya sangat khusus, yang bukan sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu yang dihaki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis-emosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan. Hak ini diperuntukkan khusus bagi Warga Negara Indonesia, baik untuk tanah yang diusahakan maupun untuk keperluan membangun di atasnya. Sifat hak ini tidak terbatas jangka waktunya, dapat beralih karena pewarisan, hibah, hibah wasiat serta dapat dipindahkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Dapat pula dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.

Dalam Pasal 20 UUPA dinyatakan, bahwa Hak Milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”. Artinya diantara hak-hak atas tanah, hak miliklah yang tidak ada batas waktu penguasaan tanahnya dan luas lingkup penggunaannya. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa tanah itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Tetapi dengan pembatasan bahwa, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA. Dalam Memori Penjelasan Pasal 6 tersebut ditegaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah boleh dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Pemakaian (atau tidak dipakainya) tanah dengan cara merugikan atau menyebabkan dirugikannya masyarakat, tidak dapat dibenarkan. Hal ini berarti, bahwa tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan keadaan dan

sifat dari pada haknya. Dengan demikian barulah penggunaan itu dapat bermanfaat, baik bagi yang punya maupun bagi masyarakat dan negara.

Fungsi sosial hak atas tanah dapat pula berarti bahwa tanah harus dipelihara dengan sebaik-baiknya oleh setiap orang yang bersangkutan. Tanah harus dipelihara sedemikian rupa hingga kerusakan dapat dicegah dan kesuburannya bertambah. Dalam Pasal 15 UUPA ditegaskan bahwa siapa saja yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan harus memeliharanya, bukan hanya pemiliknya saja.

Dengan adanya fungsi social ini tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan tidak ada artinya sama sekali. Dalam UUPA diperhatikan pula kepentingan perseorangan. Seperti yang dikemukakan dalam Memori Penjelasan tentang Pasal 6 ini, bahwa harus diadakan keseimbangan diantara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum. Keduanya itu harus saling mengimbangi. Dengan demikian diharapkan tercapainya cita-cita yang diinginkan, yakni kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat. Berbeda dengan Hak Milik, untuk hak atas tanah yang lain, seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, merupakan hak atas tanah juga akan tetapi tujuan penggunaannya hanya dibatasi, misalnya untuk mendirikan bangunan, jadi tidak boleh misalnya hak ini dipergunakan untuk tanah pertanian, perkebunan, perikanan dan sejenisnya. Masa berlaku hak guna bangunan dibatasihanya 30 tahun, akan tetapi dapat diperpanjang selama 20 tahun, demikian seterusnya

sepanjang mendapat persetujuan dari pemerintah, dapat dibebani dengan hak tanggungan, diwariskan dan dijual beli tanpa harus meminta ijin dari pemerintah.

Hak Pakai atas tanah negara masa berlakunya dibatasi paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang lagi 20 tahun serta demikian seterusnya sepanjang diresdikan oleh pemerintah. Penggunaannya jelas dibatasi hanya untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanahnya, namun tanah ini biasa dibebani dengan hak tanggungan, diwariskan atau dialihkan oleh pemegang haknya kepada pihak lain dengan syarat harus memperoleh persetujuan/ijin terlebih dahulu dari pemerintah.

Pengertian hak untuk tanah-tanah yang belum bersertifikat lebih mengacu kepada hak seseorang yang telah memperoleh manfaat dari tanah yang dikuasai oleh negara. Dalam hal ini tanah tersebut masih dalam kekuasaan negara dan seseorang dapat menggarapnya untuk diusahakan. Tanah tersebut dapat beralih kepemilikannya setelah terlebih dahulu dimohonkan haknya dengan didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat sehingga tanah tersebut beralih menjadi tanah hak milik.

Seorang yang menjadi pemegang hak atas tanah tidak dapat memberikan hak miliknya dengan begitu saja karena hak tersebut merupakan kewenangannya namun yang dapat dilakukannya adalah mengalihkan atau melepaskan hak atas tanah yang dimilikinya.

Dengan melepaskan hak atas tanah maka tanah tersebut menjadi tanah negara. Tanah negara dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu

tanah Negara bebas dan tanah negara tidak bebas. Tanah negara bebas adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan negara, di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara. Tanah negara bebas ini bisa langsung dimohon oleh kita kepada negara/pemerintah dengan melalui suatu prosedur tertentu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sedangkan tanah negara tidak bebas adalah tanah Negara yang diatasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak pihak lain, misalnya: tanah negara yang diatasnya ada hak pengelolaan yang dipunyai oleh Perum Perumnas. Berlakunya hak pengelolaan ini adalah sepanjang oleh negara untuk memberikan sebagian tanahnya kepada pihak ketiga sepertikita dengan seijin pemerintah (dalam hal ini Kepala BPN) untuk menjadi hak milik. Hak atas tanah apapun semuanya member kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan tertentu. Pada hakekatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk dua tujuan, pertama: untuk diusahakan, misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan/tambak, peternakan dan lain sebagainya. Kedua, tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu, seperti untuk membangun gedung, bangunan air, jalan, jembatan, lapangan olah raga, pelabuhan dan lain-lain. Jadi semua hak atas tanah itu adalah hak untuk memakai tanah.

B. Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 D Ayat (1) disebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ketentuan ini berlaku juga dalam bidang pertanahan.

Ketentuan kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan mengakar pada pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat kemudian dikokohkan dalam UUPA. Selanjutnya dapat dilihat diberbagai peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan Instansi teknis di bidang pertanahan.

Kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah didasarkan pada ketentuan pasal 2 Ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Atas dasar kewenangan tersebut maka berdasarkan pasal 4 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara

(pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hukum. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum yaitu orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang adalah hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam pasal 16 UUPA.

Pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan pokok UUPA maka Undang-undang menginstruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat Rechs Kadaster artinya tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam pasal 19 UUPA.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan selama ini yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistem publikasinya yang tetap menggunakan sistem negatif tetapi yang mengandung unsur positif, tidak menganut asas negatif semata dan bukan pula positif murni, karena dengan pendaftaran tanah

hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang telah dinyatakan dalam pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan pasal 38 Ayat (2).

Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 disebutkan bahwa: sertifikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Sedangkan dalam Penjelasan pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat sebagaimana menurut Aristoteles dan Aguinus Grotius yang mengajarkan bahwa kepastian hukum dan keadilan adalah tujuan dari sistem hukum. Demikian juga ketentuan pasal 19 Ayat (2) UUPA menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ini sesuai pula dengan

penjelasan atas UUPA Bab IV alinea 2 yang menyebutkan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkadaster* yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.

Kepastian hukum sertifikat seharusnya dapat dipahami sebagai sertifikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tidak dapat di gangu gugat lagi. Akan tetapi sebagaimana penjelasan pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya diterima sebagai data yang benar. Ini dapat disimpulkan bahwa sertifikat sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum sertifikat itu sendiri.

Kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten;
2. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
3. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;

4. Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;

5. Putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.¹¹

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah:

a. berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang konkrit. Pihak- pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara.

b. berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.¹²

Ketentuan pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut rawan menimbulkan sengketa karena sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah belum dapat menjamin kebenarannya.

Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan: Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikat baik dan secara nyata menguasanya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu telah tidak

¹¹ Adrian Sutedi, 2011, Sertifikat Hak Atas Tanah, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 27.

¹² Irawan Soerodjo, 2003, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia, Arkola, Surabaya, hal 178.

mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Dalam penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa di dalam sistem publikasi negative negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam Peraturan Pemerintah ini tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik

menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berkaitan dengan sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Maria SW Sumarjono menyatakan bahwa apabila selama 5 (lima) tahun pemegang hak atas tanah semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beretikat baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rechtverwerking* yang dikenal dalam hukum adat.

Konsep *rechtverwerking* dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada 2 (dua) pihak, yaitu:

- a) Bagi pemilik sertifikat, kalau sudah lewat 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya tidak ada yang mengajukan gugatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemilik tanah tersebut.
- b) Bagi tanah yang sebenarnya, ia wajib menguasai tanah secara nyata dan mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota setempat agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.

Menurut Sudirman Saad dalam bukunya Urip Santoso, perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi 3 (tiga) syarat kumulatif , yaitu:

- a. Penerbitan sertifikat tanahnya telah berusia 5 tahun atau lebih
- b. Proses penerbitan sertifikat tersebut didasarkan pada itikad baik
- c. Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya.¹³

Ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 yang mengatur perlindungan hukum yang mutlak kepada pemilik sertifikat hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertifikatkan oleh orang lain mempunyai problem yuridis di antaranya:

- a) Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, seharusnya diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu berupa undang-undang.
- b) Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memenuhi unsur-unsur sebagai

¹³ Urip Santoso, 2010, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, Kencana, Jakarta, hal. 280.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam hal sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah berusia 5 (lima) tahun tidak berarti hak menggugatnya hilang bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah tersebut. Apabila unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 terpenuhi secara kumulatif, hak menggugat bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tersebut tidak menjadi hilang.

Meskipun unsur-unsur dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terpenuhi, maka orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dan untuk menyelesaikan sengketa terkait dengan diterbitkannya hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Gugatan dapat diajukan dalam waktu 90 hari terhitung sejak diterimanya atau

diumumkannya Keputusan Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

- a) Alasan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam gugatan untuk pembatalan atau menyatakan tidak sah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ kota diantaranya: Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dibahas tentang bentuk-bentuk ketidak pastian hukum dari sertifikat hak atas tanah milik, dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah milik.

C. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Milik Atas Tanah.

Diantara beberapa hak-hak atas tanah yang ditentukan Pasal 16 ayat (1) UUPA, salah satunya adalah Hak Milik. Menurut Ter Haar istilah Hak Milik adalah istilah pinjaman dari bahasa Arab yang biasa dipergunakan untuk menunjukkan adanya hak atas sawah, ladang, kebun dan sebagainya.¹⁴

Hak Milik merupakan hak yang turun temurun, terpenuh, dan terkuat diantara beberapa hak atas tanah yang ditentukan Pasal 16 ayat

¹⁴ Samuan Ismaya, 2013, Hukum Administrasi Pertanahan, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal 155

(1), hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa Hak Milik adalah hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Frasa “dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6” pada Pasal 20 yaitu tidak mengesampingkan bahwa tanah memiliki fungsi sosial.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) dapat disimpulkan dimana hak milik memiliki ciri-ciri yaitu: turun-temurun, terpenuh dan terkuat turun temurun menunjuk terhadap jangka waktu hak milik yang tidak dibatasi, bukan semata-mata dalam hal bahwa hak milik tersebut dapat diturunkan atau diwariskan kepada ahli waris. Ketika hanya diartikan sebagai hak atas tanah tanah yang dapat diwariskan, maka tidak akan berbeda dengan hak atas tanah lainnya, seperti HGU, HGB atau Hak Pakai. Hak Milik sebagai hak terkuat, dapat menjadi induk dari hak atas tanah lain, dapat dibebani hak tanah lain serta dapat dibebani hak tanggungan. Hak Milik hak terpenuh kepada pemegang haknya tidak terbatas pada peruntukannya, dimana hak milik bisa untuk bangunan serta pertanian. A.P Parlindungan berpendapat¹⁵

Kata-kata terkuat dan terpenuh diatas tersebut bermaksud untuk membedakan Hak Milik dengan HGU, HGB, Hak Pakai dan hak-hak atas tanah lainnya. Hal ini untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (paling kuat dan penuh), begitu pentingnya hak milik sehingga pemerintah memberikan

¹⁵ A.P. Parlindungan, 2008, Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Cetakan Kesembilan, Mandar Maju, Bandung, hal 137

perhatian yang sangat serius terhadap persoalan hak milik atas tanah tersebut.¹⁶ Menurut Urip Santoso, Hak Milik sebagai hak terkuat, tidak memiliki batas waktu serta dapat dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah dihapus. Hak milik menurut Hegel yaitu:¹⁷

“What is in essence right becomes in its objective concrete existence constituted, that is, made definite for consciousness through thought. It having right and validity is not recognized and becomes law. Right in this characterization of it is positive right in general.”

Bila diterjemahkan pendapat Hegel tersebut dapat disebutkan bahwa apa yang pada dasarnya benar menjadi dalam keberadaan konkretnya yang objektif, yang dibuat pasti untuk kesadaran melalui pemikiran. Memiliki hak dan validitas, tidak diakui dan menjadi hukum. Hak dalam karakterisasi ini adalah hak positif pada umumnya.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut di atas Hak Milik sering dikatakan sebagai hak atas tanah yang paling tinggi tingkatannya, dimana Hak Milik memberikan kewenangan bagi pemegang hak tersebut untuk memberikan kembali suatu hak lain diatas hak milik tersebut seperti HGB atau Hak Pakai. Hak Milik juga sering disebut sebagai hak paling tinggi tingkatannya, karena hal tersebut perubahan suatu hak atas tanah, seperti halnya HGB dan Hak Pakai menjadi Hak Milik sering disebut dengan istilah “peningkatan hak”, begitu juga sebaliknya sering disebut dengan istilah “penurunan hak”, dengan demikian dapat dikatakan Hak Milik dapat

¹⁶ Urip Santoso, 2007, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Prenada Media, Jakarta, hal 82

¹⁷ GWE. Hegel, 1996, Philosophys of Right, terjemahkan oleh SW.Dyde, Prometheus Books, New York, hal 99

menjadi induk dari hak-hak atas tanah yang lainnya. Meskipun Hak Milik merupakan suatu hak atas tanah tertinggi dan terkuat, akan tetapi hak milik bukanlah hak atas tanah yang bersifat mutlak dalam arti hak milik tidak dapat diganggu gugat. Hak Milik juga dibatasi oleh adanya fungsi sosial, dimana dalam Hak Milik juga melekat kepentingan sosial dan kepentingan umum, sehingga dalam menggunakan atau memanfaatkan hak atas tanahnya pemegang Hak Milik tidak boleh mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan umum dan kepentingan sosial. Selain itu Hak Milik merupakan satu-satunya hak atas tanah yang dapat diwakafkan. Ketentuan mengenai Hak Milik ditentukan pada Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Hak Milik secara khusus ditentukan dalam ketentuan Pasal 20 hingga Pasal 27 UUPA. Berdasarkan ketentuan dari Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan Undang-Undang.

Undang-Undang tersebut hingga sekarang belum terbentuk, sehingga berlakulah ketentuan Pasal 56 UUPA yang menentukan selama Undang-Undang mengenai Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang hal tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam UUPA.

Subjek dari Hak Milik atas tanah adalah warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan syarat-syarat dari ketentuan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan

ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yaitu: “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik” dan pada ayat (2) yaitu: “Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya”.

Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 22 UUPA yaitu: Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat, Hak Milik atas tanah yang terjadi karena penetapan oleh pemerintah, Hak Milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang. Hak Milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 (dua) cara yaitu:¹⁸

1. Secara originair merupakan terjadinya Hak Milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah dan karena undang-undang;
2. Secara derivatif merupakan terjadinya Hak Milik atas tanah dimana suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah Hak Milik, misalnya jual beli, tukarmenukar, hibah, pewarisan. Akibat dari terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut, maka Hak Milik atas tanah yang sudah ada beralih atau berpindah dari subjek hukum yang satu kepada subjek hukum yang lainnya.

¹⁸ Urip Santoso, 2014, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Cetakan ke-4, Kencana Prenadamedia, Jakarta (selanjutnya disebut Urip Santoso III), hal 98.

Hak Milik atas tanah merupakan hak atas tanah yang dapat beralih dan dapat dialihkan atau pemindahan hak. Beralih adalah berpindahnya suatu Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Meninggalnya pemilik Hak Milik atas tanah, maka secara yuridis Hak Milik atas tanah tersebut turun atau berpindah ke ahli warisnya dengan syarat memenuhi ketentuan sebagai subjek Hak Milik. Dialihkan atau pemindahan hak adalah berpindahnya suatu Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain yang disebabkan oleh adanya perbuatan hukum, contohnya jual beli, penyertaan dalam modal perusahaan (inbreng), pemberian wasiat, hibah dan lelang.

Peralihan Hak Milik atas tanah ditentukan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUPA. Peralihan Hak Milik atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung kepada seseorang yang mempunyai dua kewarganegaraan atau badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah adalah batal demi hukum, maka kemudian tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Pemerintah juga tidak memperkenankan Hak Milik atas tanah beralih kepada orang asing karena perkawinan. Pada dasarnya, pemilik atau pemegang hak atas tanah berkewajiban menggunakan, mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya sendiri dengan secara aktif.

Namun dalam ketentuan UUPA juga menentukan bahwa Hak Milik atas tanah dapat diusahakan oleh bukan pemiliknya. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24 UUPA yaitu: penggunaan tanah Hak Milik yang dilakukan oleh yang bukan merupakan pemiliknya dibatasi dan diatur

dengan peraturan perundang-undangan. Beberapa bentuk penggunaan, pemanfaatan dan pengusahaan tanah Hak Milik yang dilakukan oleh yang bukan pemiliknya yaitu:¹⁹

- a. HGB atas tanah Hak Milik;
- b. Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- c. Hak Sewa untuk Bangunan;
- d. Hak Gadai (Gadai Tanah);
- e. Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil);
- f. Hak Menumpang;
- g. Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak Milik atas tanah menurut ketentuan Pasal 25 UUPA dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani dengan hak tanggungan. Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lainnya.

Hak Milik atas tanah dapat hapus dan berakibat tanahnya jatuh kepada negara disebabkan beberapa faktor. Beberapa faktor tersebut menurut ketentuan Pasal 27 UUPA meliputi:

1. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
3. Karena ditelantarkan;

¹⁹ ibid

4. Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah;
5. Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat-syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah;
6. Hak Milik atas tanah juga dapat hapus karena tanahnya musnah, contohnya karena terjadi longsor atau bencana alam lainnya.

D. Tanah Musnah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, Pasal 1 ayat (12) mengatakan bahwa :²⁰

“Tanah Musnah adalah Tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam dan tidak dapat diidentifikasi lagi sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam rangka pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah dan kehidupan masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, tanah musnah ialah :²¹

²⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021

²¹ Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 2007

Tanah Musnah adalah tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam dan tidak dapat diidentifikasi lagi sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya

Tanah dikatakan musnah apabila sama sekali tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak pula dapat dipergunakan lagi, atau dikatakan hilang karena proses alamiah atau bencana alam, hingga karena secara fisik tidak dapat diketahui lagi wujudnya, oleh karena hal tersebut dengan sendirinya hak yang bersangkutan menjadi hapus.²²

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, Pasal 66 juga menjelaskan tentang tanah musnah yaitu :

- 1) Dalam hal terdapat bidang tanah yang sudah tidak dapat diidentifikasi lagi karena sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya, dinyatakan sebagai Tanah Musnah dan Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah dinyatakan hapus.
- 2) Penetapan Tanah Musnah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tahapan identifikasi, inventarisasi, dan pengkajian.
- 3) Sebelum ditetapkan sebagai Tanah Musnah, pemegang Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah diberikan prioritas untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi atas pemanfaatan Tanah.
- 4) Dalam hal rekonstruksi atau reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau pihak lain maka pemegang Hak Pengelolaan dan atau Hak Atas Tanah diberikan bantuan dana kerohiman.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan Tanah Musnah diatur dengan Peraturan Menteri.

²² <http://repository.unpas.ac.id/41842/2/G.%20BAB%202.pdf>

E. Tinjauan Tentang Zona Merah

Indonesia merupakan negara dengan jalur pegunungan aktif yang membuat kawasannya sangat subur tapi di sisi lain juga menjadi rawan bencana khususnya gempa bumi. Karena itu pemahaman dan mitigasi terkait kebencanaan mutlak diterapkan di seluruh wilayah Indonesia dan harus terus dilakukan sosialisasi dan edukasi terkait program-program mitigasi kebencanaan.

melihat kejadian bencana alam di Palu, Sulawesi Tengah, pemerintah membentuk tim dengan menggandeng pemerintah provinsi dan pemerintah daerah salah satunya untuk menetapkan empat zona ruang rawan bencana (ZRB). Keempat zona ini yaitu ZRB I atau Zona Pengembangan, ZRB II Zona Bersyarat, ZRB III Zona Terbatas, dan ZRB IV Zona Terlarang.

Menurut Tenaga Ahli Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Arie Yuriwin, ZRB IV atau disebut juga Zona Merah merupakan zona yang paling berbahaya karena paling rawan terkena bencana gempa bumi tinggi sehingga tidak layak dijadikan kawasan hunian. "Tanah-tanah yang musnah akibat bencana di Zona Merah ini sudah kami inventarisir dan untuk lokasi-lokasi ini tidak bisa diterbitkan sertifikat tanahnya. Kalau ada permohonan sertifikat tanah di atas Zona Merah akan langsung dibatalkan," katanya. Untuk kawasan-kawasan Zona Merah ini selanjutnya akan dijadikan ruang terbuka hijau

(RTH) dan pemerintah daerah harus memantau dan memastikan agar masyarakat tidak kembali dan membuat hunian di kawasan ini.²³

F. Landasan Teori

Keberhasilan penataan penguasaan tanah pasca tsunami sangat dipengaruhi oleh aturan hukum yang mengaturnya. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan dengan berdasarkan pada teori :

1. Teori Keadilan

Teori keadilan yang diungkapkan oleh John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls memperjuangkan suatu keadilan yang dapat dinikmati oleh semua warga, termasuk mereka yang rentan dan miskin. Ini yang dinamakan *equality and distributive justice*. Menurutnya bahwa nilai-nilai seperti keadilan, persamaan hak, dan moralitas merupakan sifat manusia yang perlu diperhitungkan dan dikembangkan, khususnya masyarakat pencari keadilan.²⁴ John Rawls menggambarkan suatu masyarakat yang mempunyai konsensus kuat mengenai asas-asas keadilan yang harus dilaksanakan oleh institusi-institusi politik. Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sebuah konsep yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung

²³ <https://www.rumah.com/berita-properti/2020/11/194805/empat-zona-rawan-bencana-zona-merah-tidak-bisa-keluar-sertifikatnya#:~:text=Menurut%20Tenaga%20Ahli%20Menteri%20Agraria,tidak%20layak%20dijadikan%20kawasan%20hunian.>

²⁴ Pan Mohammad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, 2009, Vol. 6 No. 1, h. 135.

ketidaktahuan” (veil of ignorance). Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas, kebebasan, dan persamaan guna mengatur struktur dasar masyarakat .

Sementara konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai “Justice as fairness”²⁵

Pandangan John Rawls terhadap konsep “posisi asli” terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompatibel dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu. Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama, seperti kebebasan beragama, kemerdekaan berpolitik, kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi,

²⁵ John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2006, h. 90.

sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan, yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan. Seiring dengan teori dari John Rawls tentang prinsip keadilan, konstitusi kita dengan tegas mengamanatkan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Pasal 33 UUD 1945).

Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah "dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur." Amanat konstitusi di atas lalu diikuti dengan ketetapan pemerintah (Tap MPR No. IX Tahun 2001), yang menggariskan bahwa kebijakan pertanahan harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan pemilikan tanah, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di Tanah Air dan menata sistem

pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa serta konflik dikemudian hari.

Berdasarkan teori di atas tersebut yang akan dijadikan kerangka berpikir dalam penelitian ini guna melihat bagaimana hubungan hukum antara substansi aturan yang berlaku dan harmonisasi diantara aturan-aturan tersebut dengan melihat pelaksanaan kebijakan dan mekanisme yang telah dilakukan oleh pemerintah selaku aparat penegak aturan dan pemegang kebijakan tertinggi dalam penataan penguasaan tanah tersebut serta factor kesadaran hukum dan budaya hukum yang hidup dan berlaku dalam lingkungan masyarakat.

2. Teori Kewenangan.

Menurut Philipus M. Hadjon, “wewenang (bevoegdheid) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (rechtsmacht). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²⁶

Setiap tindakan pemerintahan dan/atau pejabat umum harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui 3 sumber:

- a. Atribusi: wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan.

²⁶ Philipus M. Hadjon, “tentang Wewenang”, YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September – Desember , 1997 , hlm. 1

- b. Pelimpahan Delegasi: wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan
- c. Mandat: wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan bawahan).

G. Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

1. Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang bisa digunakan manusia untuk dipakai sebagai usaha oleh Masyarakat Kota Palu.
2. Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas bagi Masyarakat Kota Palu
3. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan tanah, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya
4. Peralihan hak adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak dari suatu pihak ke pihak lain.
5. Hak Milik adalah hak turun-temurun masyarakat kota Palu.
6. Hak pengelolaan ialah adalah hak atas tanah yang dikuasai negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hokum atau pemerintah daerah baik dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga.
7. Zona Merah Adalah daerah yang berada dalam pengawasan pada kota Palu

8. Tanah musnah adalah tanah yang tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak pula dapat dipergunakan lagi, atau dikatakan hilang karena bencana alam yang terjadi di Kota Palu.
9. Tsunami adalah bencana Alam dimana Air laut meluap ke daratan Kota Palu.
10. Hunian Tetap adalah fasilitas tempat tinggal bagi korban bencana alam Gempa bumi, Tsunami dan Likuifaksi di Kota Palu.
11. Likuifaksi adalah getaran gempa bumi atau perubahan ketegangan lain secara mendadak, sehingga tanah yang padat berubah wujud menjadi cairan atau air berat yang terjadi pada kota Palu.
12. Relokasi adalah pemindahan Masyarakat Kota Palu yang terdampak dalam zona Merah dan menetap di tempat lain yang disiapkan oleh pemerintah kota palu yang lebih aman dan tidak masuk dalam zona merah.
13. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional dan local oleh pemerintah kota Palu untuk penetapan Hunian Tetap bagi Korban yang terdampak Likuifaksi.