**TESIS**

# TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA TANAH YANG MENGALAMI BENCANA ALAM DI KOTA PALU

*Juridical Review of Land Dispute Settlement in Land Impacted by Natural Disaster in Palu City*

**OLEH :**

**ANDI NUR REZKY LESTARI**
P09 032 16 014

**PROGRAM PASCASARJANA**
**FAKULTAS HUKUM**
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**
**MAKASSAR**
**2020**

## HALAMAN JUDUL

# TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA TANAH YANG MENGALAMI BENCANA ALAM DI KOTA PALU

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

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI NUR REZKY LESTARI**

P0903219014

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM**
**FAKULTAS HUKUM**
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**
**MAKASSAR**
**2020**

**TESIS**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA TANAH YANG MENGALAMI BENCANA ALAM DI KOTA PALU**

*Juridical Review of Land Dispute Settlement in Land Impacted by Natural Disaster in Palu City*

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI NUR REZKY LESTARI**

**Nomor Pokok P0903216014**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 16 November 2020

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui**

**Komisi Penasehat**

| Ketua | Anggota |
|---|---|
| **Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H** | **Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum.** |
| NIP. 19641123 199002 2 001 | NIP. 19661231 199002 1 001 |

| Program Studi Magister Ilmu Hukum | Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin |
|---|---|
| **Dr. Hasbir Paserangi., S.H.,M.H.** | **Prof. Dr. Farida Patittingi., S.H.,M.Hum.** |
| NIP. 19700708 199412 1 001 | NIP. 19671231 199103 2 002 |

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

| | | |
|---|---|---|
| Nama | : | Andi Nur Rezky Lestari |
| NIM | : | P0903216014 |
| Program Studi | : | Hukum Keperdataan |

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis berjudul **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA TANAH YANG MENGALAMI BENCANA ALAM DI KOTA PALU** adalah benar-benar karya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari atau dapat dibuktikan sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya tesis orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Mentri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 20 Oktober 2020

METERAI TEMPEL TGL. 20 3FE5AAHF781390065 6000 ENAM RIBU RUPIAH

ang menyatakan

**Andi Nur Rezky Lestari**
NIM P0903216014

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan berkah, rahmat dan karunia-Nya yang senantiasa memberi petunjuk dan membimbing langkah penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata dua (S2) program pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis sangat bersyukur karena penyusunan tesis ini dapat diselesaikan sesuai dengan rencana dan harapan meskipun harus melewati berbagai macam rintangan dan kesulitan. Selesainya tesis ini tidak terlepas dari bantuan, dorongan serta motivasi yang besar dari berbagai pihak yang diberikan kepada penulis. Maka dari itu dengan penuh rasa hormat, cinta dan kasih sayang penulis mengucapkan terima kasih kepada ayahanda Andi Usman Ali dan ibunda Andi Hikmawati yang senantiasa merawat,menjaga, mendidik dan memotivasi penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang dari kecil sampai saat ini. Kepada adik penulis Andi Wulandari, Andi Trimeilana dan Andi Febrian yang selama ini telah menjadi inspirasi dan penyemangat bagi penulis.

Penulis menyadari bahwa dalam kemampuan yang terbatas, tidak menutup kemungkinan masih ditemukan kekurangan dan kelemahan. Oleh karena itu segala masukan dalam bentuk kritik dan saran yang sifatnya membangun senantiasa penulis harapkan demi

kesempurnaan dan penulisan di masa yang akan datang. Pada kesempatan kali ini tak lupa pula penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya.
2. Dekan dan segenap jajaran Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Dr. Sri Susyanti, SH., MH selaku pembimbing I dan Dr. Kahar Lahae, SH., MH selaku pembimbing II ditengah-tengah kesibukan dan aktifitasnya beliau telah bersedia meluangkan serta menyediakan waktunya membimbing dan menyemangati penulis dalam penyusunan tesis ini.
5. Prof. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum, Prof. Dr. Yunus Wahid, S.H.,M.S, dan Dr. Ilham Ari Saputra, S.H.,M.Kn selaku Tim Penguji, terima kasih atas segala saran dan masukannya yang sangat berharga bagi penulis dalam penyusunan tesis ini.
6. Para Staf Akademik, Bagian Kemahasiswaan dan Perpustakaan yang telah banyak membantu penulis.
7. Terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis hanturkan kepada hakim Pengadilan Negeri Palu, Badan Pertanahan Nasional Kota Palu, Kepala Bagian Hukum dan perundang-undangan Setda Kota Palu, Camat Kecamatan Palu Barat, Lurah Kelurahan Lere dan Lurah Kelurahan Biromaru yang sudah menerima penulis dengan

sangat ramah dan bersedia meluangkan waktunya untuk melakukan wawancara dengan penulis.

8. Terima kasih kepada teman-teman Angkatan 2016 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT membalas setiap bantuan yang telah diberikan sekecil apapun itu. Akhir kata, semoga tesis ini bisa bermanfaat dan berguna bagi kita semua, Amin.

Makassar, November 2020

Penulis

## ABSTRAK

ANDI NUR REZKY LESTARI, Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Tanah yang Mengalami Bencana Alam di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tangah. (dibimbing Sri Susyanti dan Kahar Lahae).

Penelitian ini bertujuan Untuk mengetahui status hukum tanah sengketa yang mengalami bencana alam di kota palu dan Untuk mengetahui peran pemerintah daerah dan penegak hukum dalam penyelesaian sengketa tanah yang mengalami bencana alam di kota palu.

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Balaroa dan Kelurahan Lere, Kecamatan Palu Barat, Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah dan menggunakan tipe penilitian yuridis-empiris. Data yang diperoleh berasal dari data primer dan sekunder. Penulis menggunakan teknik pengumpulan data melalui penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Data diolah berdasarkan rumusan masalah secara kuantitatif dan dianalisis secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan (1) untuk mengetahui timbulnya sengketa tanah yang diakibatkan bencana alam di Kecamatan palu barat dengan mengajukan mediasi kembali. Bila mediasi telah selesai dengan membuat kesepakatan-kesepakatan para pihak maka hakim dapat membuat Penetapan Akta Perdamaian yang memiliki kekuatan hukum eksekutorial, sama dengan halnya keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena dalam penetapan akta perdamaian mengandung irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa” tetapi bila objek hukum atau tanahnya dapat ditemukan lagi maka para pihak tetap melanjutkan perkara dengan cara melakukan pengukuran kembali maupun pengembalian batas-batas tanah. (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. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana kewenangan pemerintah sebagai penanggung jawab, yaitu Penetapan kebijakan penanggulanan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana. Peranan Penegak hukum, yaitu bekerja sama dengan BPN dan BPBD Kota Palu untuk melakukan pengawasan saat membuat batas-batasan tanah, melakukan pengawasan pengukuran kembali terhadap tanah yang bersengketa, dan juga menjadi penengah bila terjadi konflik antara pihak-pihak pada saat proses pelaksanaan di lapangan.


Kata Kunci : Sengketa Tanah, Bencana Alam, Penyelesaian Sengketa, status Hukum, Pemerintah, Penegak Hukum

## ABSTRACT

ANDI NUR REZKY LESTARI, Juridical Review of Land Dispute Settlement in Land Impacted by Natural Disaster in Palu City, Central Sulawesi Province. (supervised by Sri Susyanti and Kahar Lahae).

This study aims to find out the legal standing of land dispute that was impacted by natural disasters in Palu city as well as to find out the government's role and law enforcer in solving the dispute in land impacted by natural disasters in Palu city.

This study was conducted in Balaroa urban village and Lere urban village, West Palu subdistrict, Central Sulawesi Province, using juridical-empirical research methods. Data was obtained from primary and secondary data. Researchers used data collecting techniques through data field research and literature study. Data was processed quantitatively based on problems and analyzed descriptively after.

Study findings showed (1) to finded out the emergence of land disputes caused by natural disasters in West Palu District by filing for mediation again. If the mediation has been completed by making the agreement of the parties, the judge can make a Settlement Deed which has executive legal force, as well as the court judgment that has permanent legal force, because in establishing the Settlement Agreement, it contains the verses "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa" But if the legal object or the land can be found again, the parties will continue the case by re-measuring or returning the boundaries of the land plot. (2) The government's role in solving the land dispute impacted by natural disasters is by establishing legal products. The legal products aforementioned consisted of rules or legal policies based on applicable law. Based on the Law of the Republic of Indonesia No. 24 the Year 2007 about Disaster Management, the government's authority is to be the responsible person/party, who establishes the policy of disaster management under the national development policy and makes a development planning that adds disaster management policy elements. The role of a law enforcer is to cooperate with the Indonesian National Land Office (BPN) and Regional Board of Disaster Management (BPBD) of Palu city to supervise the remeasurement of disputed land, as well as becoming the mediator should there any conflict occur between parties during its implementation.



Keywords: Land dispute, natural disaster, dispute settlement, legal standing, government, law enforcer

## DAFTAR ISI

**HALAMAN JUDUL** ..... ii

**LEMBAR PENGESAHAN** ..... iii

**PERNYATAAN KEASLIAN** ..... iv

**UCAPAN TERIMA KASIH** ..... iiv

**ABSTRAK** ..... vii

**ABSTRACT** ..... viii

**DAFTAR ISI** ..... ix

**BAB I PENDAHULUAN** ..... 1

A. Latar Belakang ..... 1
B. Rumusan Masalah ..... 9
C. Tujuan Penelitian ..... 10
D. Kegunaan Penelitian ..... 11
E. Orisinal Penelitian ..... 11

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA** ..... 15

A. Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah ..... 15
   1. Pengertian Hak atas Tanah ..... 15
   2. Konsep Penguasaan Hak Atas Tanah ..... 18
B. Tinjuan Umum tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana ..... 39
   1. Pengertian Bencana ..... 39
      a. Bencana Alam Gempa Bumi ..... 41
      b. Bencana Alam Tsunami ..... 42
      c. Bencana Alam Likuifaksi ..... 44
   2. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana ..... 45
C. Tinjauan Umum tentang Penyelesaian Sengketa Tanah ..... 47
   1. Pengertian Sengketa Tanah ..... 47
   2. Bentuk-Bentuk Penyelesaian Sengketa Tanah ..... 49
D. Landasan Teori ..... 64
E. Kerangka Pikir ..... 65

F. Definisi Operasional ..... 66

**BAB III METODE PENELITIAN** ..... 69

A. Tipe Penelitian..... 69
B. Lokasi Penelitian ..... 69
C. Jenis dan Sumber Data..... 70
D. Metode Pengumpulan Data..... 70
E. Metode Pengelolaan Data..... 72
F. Analisis Bahan Hukum ..... 73

**BAB IV HASIL PENELITIAN** …….. ..... 74

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian..... 74
B. Timbulnya sengketa tanah yang diakibatkan bencana alam di Kota Palu..... 82
C. Peran pemerintah daerah dan penegak hukum dalam penyelesaian sengketa tanah yang mengalami bencana alam di Kota Palu ..... 95
   a. Pemerintah Daerah..... 98
   b. Penegak Hukum ..... 101

**BAB V PENUTUP**..... 105

A. Kesimpulan ..... 105
B. Saran ..... 106

**DAFTAR PUSTAKA**…….....107

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu unsur utama dalam kehidupan manusia dan tanah juga salah satu sumber kekayaan alam yang memiliki fungsi penting bagi pembangunan perekonomian masyarakat Indonesia. Tanah sangat diperlukan sebagai tempat tinggal maupun untuk sebagai kegiatan usaha yang semakin bervariasi sesuai dengan perkembangan ekonomi, sosial, budaya dan teknologi. Selain itu, tanah merupakan salah satu bagian dari kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Aktifitas kehidupan manusia selalu dilakukan di atas tanah, sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah [1]

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan; "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."[2] Oleh karena itu, Pengelolaan tanah dapat dilakukan oleh siapa saja dan untuk segala kepentingan selama dalam batas-batas hukum berlaku. Pengaturan tentang tanah diatur dalam

[1] Marihot Pahala Siahaan, 2003, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Hal. 1
[2] Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA memuat hak-hak menguasai dari negara atas tanah yang bersifat publik dan bersumber dari hak bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara atas Tanah berisi wewenang sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

a. Untuk Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
b. Untuk Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
c. Untuk Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.[3]

Tanah merupakan salah satu kebutuhan manusia yang berfungsi mensejahterakan hidup manusia yang dapat membantu kehidupan sehari-hari, biasanya masyarakat menggunakan tanah sebagai pijakan untuk membangun rumah tempat tinggal, sebagai lahan untuk membuat mata pencaharian seperti bertani, dan kegiatan lainnya yang dapat mensejehterahkan masyarakat tetapi Indonesia memiliki keterbatasan persediaan tanah atau wilayah yang dimana memberikan dampak

[3] Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

berbagai macam permasalahan, yakni permasalahan dalam pertanahan. Oleh karena itu untuk dapat mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka dalam memanfaatkan dan menggunakan tanah yang merupakan bagian dari sumber daya alam harus dilaksanakan secara bijaksana dan dalam pengelolaannya diserahkan kepada negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA secara ideologis mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kaum petani Indonesia. Hal ini dikarenakan sejak berlakunya UUPA, secara yuridis formal ada keinginan yang sangat kuat untuk memfungsikan hukum agraria nasional masyarakat dalam rangka masyarakat adil dan makmur." Sering kali karena pentingnya peran tanah dalam kehidupan manusia, tanah menjadi objek yang rawan terhadap perselisihan atau sengketa antar manusia, hal ini terjadi karena kebutuhan manusia akan tanah semakin meningkat, namun persediaan tanah relatif tetap. Sengketa tanah dalam masyaratkat setiap tahun semakin meningkat dan terjadi hampir di seluruh daerah di Indonesia baik di perkotaan maupun di pedesaan

Permasalahan pertanahan adalah suatu permasalahan yang lumayan sulit dan membutuhkan waktu yang lama dalam penyelesaian permasalahannya. Oleh karena itu dapat dijelaskan bahwa permasalahan pertanahan cukup menyulitkan karena terkait 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.[4]

Salah satu faktor terjadinya Permasalahan Pertanahan di Indonesia, yaitu Bencana alam. Adapun bencana alam yang dimaksud antara, gempa bumi, tsunami, tanah longsor, banjir dan Bencana Alam lainnya yang mengakibatkan kehancuran di suatu wilayah. Berdasarkan keadaan yang telah terjadi, kejadian bencana alam gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi sangat membahayakan masyarakat di wilayah pesisir pantai, maupun daerah yang tata letaknya jauh dari wilayah pesisir. Dampak dari suatu bencana alam diantara lain, yaitu kematian, hilangnya aset-aset berharga, rusaknya sarana dan prasarana umum, gangguan pada jalur ekonomi dan bisnis, atau hilangnya objek-objek hukum.

Daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang rentan terhadap terjadinya bencana alam seharusnya memiliki suatu tindakan preventif dan mitigasi untuk menghadapi kejadian pra bencana alam gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi maupun pasca bencana alam agar dapat mengurangi resiko kerusakan-kerusakan yang terjadi akibat bencana alam dengan

[4] Abdurrahman, 1999, Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Transmigrasi dan Pengairan, Bandung : Alumni, Hal 13.

berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana.

Sejak awal tahun 2017 hingga tahun 2020, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat telah terjadi 1,636 kejadian bencana di Indonesia. Kejadian bencana di Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun. Sebanyak 95% merupakan bencana hidrometeorologi, yaitu bencana yang dipengaruhi cuaca, seperti: Tanah Longsor, Putting Beliung, Banjir, Gempa Bumi, Kebakaran Hutan dan Lahan, Gelombang Pasang, dan Letusan Gunung Merapi. Dari kejadian tersebut, jumlah korban meninggal atau Hilang mencapai 60 orang, korban luka-luka sebanyak 35 orang, dan korban mengungsi dan menderita sebanyak 545,329 orang. Sementara itu, kerusakan yang diakibatkan bencana ini yakni 9.107 rumah rusak, 55,266 unit terendam, ribuan fasilitas kesehatan, pendidikan, dan peribadatan rusak. Di lain pihak, ada jutaan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana. Jumlah masyarakat yang tinggal di daerah rawan banjir, zona sedang hingga merah, mencapai 63,7 juta jiwa.[5]

Pada tahun 2018, Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah telah mengalami Bencana Alam Gempa Bumi, Tsunami, dan Likuifaksi yang mengakibatkan

[5] Situs resmi Pemrintahan https://bnpb.cloud/dibi/, pada hari Minggu, Tanggal 28 Mei 2020, Pukul 11.43 WITA

Kerusakan-kerusakan yang sangat parah, menimbulkan banyak korban jiwa, dan hilangnya pemukiman dan seluruh objek yang diatas tanah akibat terjadinya tsunami dan terjadinya likuifaksi di beberapa daerah yang tanah daratan musnah berubah menjadi lumpur.

Wilayah yang berdampak dari bencana alam gempa bumi, tsunami dan likuifaksi untuk segara dilaksanakan agar mengembalikan pembangunan ekonomi dan pemerintahan. Berdasarkan data kondisi bangunan akibat bencana alam gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi tahun 2018 di kecamatan Palu Barat  kondisi bangunan yang mengalami rusak berat 1.233 bangunan, rusak sedang 1.105 bangunan, rusak ringan 1.149 bangunan, dan bangunan yang hilang 1.034. untuk status lahan hak milik yang mengangalami kerusakan sebanyak 4. 491 dan Untuk status tanah hak sewa yang mengalami kerusakan sebanyak 30. Total keseluruhan kerusakan akibat bencana alam di wilayah kecamatan palu barat, yaitu gempa bumi sebanyak 2.691 kerusakan, tsunami sebanyak 286 kerusakan, dan likuifaksi sebanyak 1.544 kerusakan.

Pembangunan rekontruksi wilayah yang terkena dampak bencana alam dapat dilaksankan secara khusus dengan melibatkan berbagai pihak. Untuk melakukan kegiatan-kegiatan pembangunan wilayah kota palu di perlukan pengaturan-pengaturan atau kebijakan-kebijakan yang mempunyai kewewenangan dan tanggung jawab secara menyeluruh

untuk melaksanakan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi pelaksanan.

Apabila melihat dari status hukum dan fisik atas tanah, terdapat beberapa masalah pertanahan yang terjadi pasca bencana alam, antara lain sebagai berikut :[6]

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 depat dipergunakan lagi sesuai dengan fungsinya.

Adapun permasalahan yang muncul akibat bencana alam tsunami di kota palu provinsi Sulawesi tengah salah satunya, yaitu Musnahnya tanah atau hilangnya objek hukum yang sedang dipersengketakan oleh pengadilan negeri Kota Palu. Yang dimana Bencana ini menimbulkan 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.

[6] Afifuddin Manan dan Amrullah, Hak Pemilikan Atas Tanah (Studi Kasus di Gampong Alue Naga Kecamatan Syiah Kuala Kota Banda Aceh), www.theacehinstitute.org diunduh pada Hari Rabu, 23 Oktober 2019, jam 19.44 WIB, Hal. 7

Surat-surat kepemilikan yang dimiliki oleh masyarakat turut hilang karena ikut terendam tanah pada saat bencana itu terjadi.

Sengketa pertanahan di Indonesia bukan merupakan hal yang baru dan masih terjadi sampai saat ini. Pada awalnya sengketa pertanahan hanya terjadi antara para pihak perseorangan, tapi saat ini sengketa pertanahan sudah terjadi di semua sektor kehidupan masyarakat, seperti sektor kehutanan, sektor pertambangan sampai pada wilayah tambak pesisir selama ini sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan maupun jalur luar pengadilan.[7] Begitupula dalam konteks permasalahan pertanahan yang terjadi akibat adanya bencana alam, terjadinya perubahan suatu kondisi geografis dan kondisi pertanahan tentu saja akan melahirkan suatu persengketaan hak atas pertanahan.

Sengketa tanah merupakan salah satu fenomena sosial yang bersifat universal, dan menjadi bagian yang integral serta esensial dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu sengketa tidak perlu dilihat sebagai gejala patologis yang bersumber dari tingkah laku yang abnormal, atau indikasi dari sesuatu kekacauan dalam dinamika kehidupan masyarakat, karena setiap komunitas masyarakat mempunyai kapasitas untuk menciptakan norma-norma dan mekanisme-mekanisme tersendiri

[7] Elsa Syahrief, 2012, Menuntaskan Sengketa Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan, Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia, Hal. 4.

untuk meyelesaikan sengketa yang muncul untuk pergaulan sosial warga masyarakat, seperti sengketa terkait tanah.[8]

Untuk itu penyelesaian atas sengketa tanah yang terjadi akibat adanya peristiwa bencana alam di Kota Palu haruslah diselesaikan tidak hanya mengacu pada ketentuan hukum yang berkaitan dengan aspek sengketa tanah semata, namun juga melibatkan peran unsur penyelenggara negara dalam hal ini adalah unsur pemerintahan terkait hal ini dikarenakan Permasalahan pertanahan merupakan masalah yang cukup rumit hingga peranan pemerintah tentunya sangat dibutuhkan dalam menyelesaikan sengketa tanah tersebut demi tercapainya keadilan dan kepastian hukum.

Di Lain Sisi, Proses hukum untuk menyelesaikan sengketa tanah yang diakibatkan oleh timbulnya bencana alam khususnya di kota palu kebanyakan masih menggunakan jalur litigasi atau jalur persidangan pada lembaga peradilan di Pengadilan Negeri setempat hanya akan menambah beban kerja lembaga peradilan, meskopun dapat diselesaikan melalui jalur mediasi, hanya saja masyarakat Indonesia lebih memilih jalur peradilan karena jalur mediasi memakan biaya yang cukup tinggi. Untuk itu perlu adanya upaya pemerintah terkait guna melahirkan suatu kebijakan-kebijakan berkenaan penyelesaian sengketa tanah yang dapat

[8] Salaman Maggalatung dan Amrizal Siagian, 2015, Pengantar Studi Antropologi Hukum Indonesia, Jakarta : Press Uin. Hal 213

memberikan kemudahan terhadap masyarakat. Oleh karena itu pengkajian aspek yuridis dengan menggunakan data-data hukum yang sesuai dengan persengketaan hak pertanahan yang diakibatkan oleh terjadinya bencana Alam.

Untuk itulah Penulis menganggkat judul ***Tinjauan Yuridis Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Mengalami Bencana Alam di Kota Palu*** diharapkan dari judul tersebut dapat dirumuskan suatu kesimpulan yang berkenaan dengan perbaikan dan akselerasi regulasi dalam pengaturan hak pertanahaan dan persengketaan hak pertanahan yang terjadi atas suatu objek pertanahan pada lokasi bencana alam khususnya di kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas maka penulis merumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Mengapa timbul sengketa tanah diakbatkan bencana alam di kota palu ?
2. Bagaimana peran pemerintah daerah dan aparat penegak hukum dalam menangani penyelesaian sengketa tanah yang mengalami bencana alam di kota palu ?

## C. Tujuan Penelitian

Selain rumusan permasalahan yang diuraikan sebelumnya dalam penelitian ini juga memiliki tujuan yaitu :

1. Untuk mengetahui penyebab timbul sengketa tanah yang diakibatkan bencana alam di kota palu
2. Untuk mengetahui peran pemerintah daerah dan aparat penegak hukum dalam penyelesaian sengketa tanah yang mengalami bencana alam di kota palu.

## D. Kegunaan Penelitian

Adapun tentang kegunaan penelitian diuraikan sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dan kontribusi bagi pengembangan hukum khususnya pemerintah daerah dan aparatur negara di kota palu
2. Menjadi bahan acuan dan masukan bagi para pihak yang terkait dalam penyelesaian sengketa yang mengalami Bencana Alam di kota palu

## E. Orisinalitas Penelitian.

Penelitian ini membahas terkait tinjauan yuridis terhadap penyelesaian sengketa tanah yang mengalami bencana alam di kota palu. Peneliti dapat mengemukakan beberapa referensi yang dijadikan acuan dalam mengkaji masalah terkait dengan judul tersebut, yaitu :

1. Andi Nadia Muntu, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Tesis-2020), kepemilikan hak atas tanah yang terkena dampak bencana alam di kelurahan petobo kota palu provinsi Sulawesi tengah.

   Rumusan Masalah :

   1) Bagaimana hubungan hukum kepemilikan hak atas tanah yang terjadi pergeseran tempat (*land slide*) terhadap korban bencana kota palu ?
   2) Bagaimanakah upaya yang telah dilakukan Kementrian Agraria Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) guna memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah korban bencana alam di kota palu ?

Hasil Penelitian :

1) Status kepemilikan hak atas tanah terhadap korban bencana alam gempa bumi dan likuifaksi yang mengakibatkan terjadinya pergeseran tanah (land slide) di Kelurahan Petobo adalah keduanya dikategorikan sebagai tanah tidak musnah. Penentuan zona likuifaksi pasca gempa menjadi Zona Merah dilarang untuk pemukiman kembali dan pemanfaatannya harus sesuai dengan arahan spasial pasca bencana. Hubungan hukum kepemilikan hak atas tanah terhadap korban likuifaksi di Kelurahan Petobo adalah sudah tidak ada atau putus dan

hilang karena korban bencana alam likuifaksi ini dilarang untuk kembali bermukim atau melakukan pembangunan baru di atas tanah yang berdampak likuifaksi tersebut. Berbeda halnya dengan tanah bergeser akibat gempa bumi yang dimungkinkan korban untuk kembali bermukim sehingga hubungan hukum antara korban dan objek tanah tersebut masih ada dengan memperbaiki data fisik dan data yuridis pada sertipikat sesuai dengan kondisi lapangan pasca bencana melalui rencana penentuan titik koordinat ulang oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Palu.

2) Upaya yang telah dilakukan Kementerian Agraria Tata Ruang dan Badan Pertanahan Kota Palu dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum terhadap korban bencana alam di Kota Palu khususnya warga di Kelurahan Petobo antara lain melakukan identifikasi subjek dan objek tanah, menentukan pembagian zona wilayah terhadap kerentanan tanah pasca bencana alam dan arahan spasial pemanfaatan ruang, penyediaan lahan untuk pembangunan Hunian Sementara (HUNTARA), serta penyediaan lahan untuk pembangunan Hunian Tetap (HUNTAP) terhadap korban.

2. Diah Astri Lestari, Fakultas Hukum Universitas Airlangga (Tesis-2019), status hak atas tanah pasca likuifaksi di kota palu.

Rumusan Masalah :

1) Bagaimana status hak atas tanah yang terdapat pada lokasi likuifaksi ?
2) Tindakan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam menangani dampak dari likuifaksi tersebut?

Hasil Penelitian :

1) Status kepemilikan hak atas tanah terhadap korban bencana alam gempa bumi dan ikuifaksi yang mengakibatkan terjadinya pergeseran tanah (land slide) di Kelurahan Petobo adalah keduanya dikategorikan sebagai tanah tidak musnah. Penentuan zona likuifaksi pasca gempa menjadi Zona Merah dilarang untuk pemukiman kembali dan pemanfaatannya harus sesuai dengan arahan spasial pasca bencana. Hubungan hukum kepemilikan hak atas tanah terhadap korban likuifaksi di Keluraharn Petobo adalah sudah tidak ada atau putus dan hilang karena korban bencana alam likuifaksi ini dilarang untuk kembali bermukim atau melakukan pembangunan baru diatas tanah yang berdampak likuifaksi tersebut. Berbeda halnya dengan tanah bergeser akibat gempa bumi yang dimungkinkan

korban untuk kembali bermukim sehingga hubungan hukum antara korban dan objek tanah tersebut masih ada dengan memperbaiki data fisik dan data yuridis pada sertipikat sesuai dengan kondisi lapangan pasca bencana melalui rencana penentuan titik koordinat ulang oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Palu.

2) Upaya yang telah dilakukan Kementerian Agraria Tata Ruang dan Badan Pertanahan Kota Palu dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum terhadap korban bencana alam di Kota Palu khususnya warga di Kelurahan Petobo antara lain melakukan identifikasi subjek dan objek tanah, menentukan pembagian zona wilayah terhadap kerentanan tanah pasca bencana alam dan arahan spasial pemanfaatan ruang, penyediaan lahan untuk pembangunan Hunian Sementara (HUNTARA), serta penyediaan lahan untuk pembangunan Hunian Tetap (HUNTAP) terhadap korban. Status hak atas tanah yang berada di lokasi bencana likuifaksi tidak serta merta dihapus. Karena mengingat likuifaksi tidak di kategorikan sebagai tanah musnah. Permukaan tanah masih ada. Hak para pemegang hak atas tanah masih melekat dan mereka bias menggunakan hak tersebut. Saat ini, pemerintah provinsi

Sulawesi tengah dan kementrian ATR/BPN menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan dilaksanakan oleh kakanwil BPN Sulawesi tengah selaku ketua. Pengadaan tanah dilaksanakan untu pembangunan hunian tetap bagi korban likuifaksi, gempa bumi, dan tsunami.

# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA

## A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa berupa sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhan baik yang langsung untuk kehidupanya seperti misalnya untuk bercocok tanam atau untuk mencukupi kebutuhan tempat tinggal atau perumahan, maupun untuk melaksanakan usahanya seperti untuk tempat perdagangan, industri, pendidikan, pembangunan sarana dan perasarana lainnya.

### 1. Pengertian Hak atas Tanah

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria, yang disebut juga UUPA diatur berbagai hak atas tanah, pada Pasal 4 Ayat (1) [9] Menerangkan bahwa :

> *"Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum"*

[9] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria

Adapun Macam–macam hak atas tanah yang disebutkan pada pasal 16 UUPA dan pasal 53 UUPA dikelempokkan menjadi 3 Bidang, yaitu:[10]

a. Hak atas Tanah yang bersifat Tetap.
   Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada atau berlaku selama UUPA masih berlaku atau belum di cabut Undang-undang yang baru. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.
b. Hak atas Tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Hak atas Tanah yang akan lahir dikemudian yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Macam Hak atas Tanah ini belum ada.
c. Hak atas Tanah yang bersifat Sementara.
   Hak atas Tanah yang sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam Hak atas Tanah ini adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Terkait dengan awal mulanya Hak atas Tanah yang tidak dapat di masukkan ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap maupun hak atas tanah yang bersifat sementara, Menurut Eman Ramelan menyatakan bahwa pembentukkan UUPA menyadari bahwa dalam perkembangannya nanti akan sangat dimungkinkan timbulnya hak atas tanah yang baru sebagai konsekuensi dari adanya

[10] Urip Santoso, 2010, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, Surabaya : Kencana Prenada Media. Hal 52

perkembangan masyarakat hanya saja pengaturannya harus dalam bentuk Undang-undang.[11]

Sistem di dalam UUPA dalam pasal 16 ayat (1) dan pasal 53 telah ditentukan macam-macam hak atas tanah. dalam UUPA tersebut adanya hak atas tanah yang bersifat secara terbuka yang artinya masih adanya kemungkinan penambahan macam-macam hak atas tanah selain yang di dalam UUPA. Hal ini dapat diketahui secara implisit dari ketentuan pasal 16 ayat (1) huruf (h) UUPA, yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Macam-macam hak atas tanah tersebut mempunyai sifat limitatif. Lahirnya hak atas ini terjadi adanya perubahan di masyarakat dan mensyaratkan harus diatur dengan undang-undang Pasal 16 ayat (1) huruf (h) UUPA agar memberikan peluang akan lahir hak atas tanah yang ditetapkan oleh undang-undang. Berdasarkan asal tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 2 kelompok yaitu :[12]

a) Hak atas Tanah yang bersifat Premier.
   Hak atas Tanah yang berasal dari Tanah Negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha,

[11] Eman Ramelan, 2000, Hak Pengelolaan Setelah berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, Majalah YURIDIKA, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Hal 194, diakses pada Hari Kamis, Tanggal 2 Juli 2020, Puku 15.21 WITA

[12] Urip Santoso, Op.Cit, Hal 52

Hak Guna Bangunan atas Negara dan Hak Pakai atas Tanah Negara.

b) Hak atas Tanah yang bersifat Sekunder.
Hak atas Tanah yang berasal dari Tanah Pihak Lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Ada 2 Macam Perolehan Hak atas Tanah oleh Seseorang atau Badan Hukum, yaitu :[13]

a) Hak atas Tanah diperoleh secara Originail.
Hak atas Tanah diperoleh seseorang atau badan hukum untuk pertama kalinya. Macam-macam Hak atas Tanah ini adalah :
   1) Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah Negara.
   2) Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang berasal dari Tanah Hak Pengelolaan.
   3) Hak Milik yang diperoleh oleh perubahan Hak Guna Bangunan.
   4) Hak Guna Bangunan yang diperoleh dari Perubahan Hak Milik.
   5) Hak Milik yang terjadi menurut Hukum Adat.
   6) Hak Milik yang terjadi atas tanah yang berasal dari eks tanah milik Adat.

b) Hak atas Tanah diperoleh secara Derivatif.
Hak atas tanah diperoleh seseorang atau badan hukum secara turunan dari Hak atas Tanah yang dimilik atau dikuasai pihak lain. Macam-macam Hak atas Tanah ini adalah :
   1) Seseorang atau Badan Hukum membeli tanah hak Pihak Lain.
   2) Seseorang atau Badan Hukum mendapatkan hibah tanah hak Pihak Lain.
   3) Seseorang atau Badan Hukum melakukan Tukar-menukar tanah hak Pihak Lain.

[13] Ibid., Hal 53

4) Seseorang mendapatkan warisan berupa Tanah Hak dari Orang Tuanya.
5) Seseorang atau Badan Memperoleh Tanah Hak melalui Lelang

**2. Konsep Penguasaan Hak Atas Tanah.**

Konsep Penguasaan dan menguasai tanah berawal dari subjek hukum secara bersama-sama atau secara berkelompok pertamakali meguasai dan menduduki wilayah tertentu. Pendudukan suatu wilayah tertentu oleh kelompok-kelompok masyarakat menjadi awal bermulanya terkait konsep penguasaan hak atas tanah, yang biasanya disebut Hak komonal. Hak Komonal merupakan Hak Murni bagi kelompok masyarakat yang menempati suatu wilayah tertentu. Keberadaan hak tersebut terus berkembang hingga masuknya belanda ke Indonesia yang membawakan konsep hukum pertanahan mereka. Konsep penguasaan hak atas tanah pada masa kolonial belanda berawal dari konsep Hak memiliki negara atas tanah.

Konsep *Domein Verklaring* dijadikan sebagai konsep utama dalam masa kolonial belanda dalam rangka semata-mata untuk mencari keuntungan ekonomi mereka. Konsep Penguasaan atau pemilik tanah menurut hukum barat berlandaskan pada konsep liberal yang memberikan kebebasan seluas-luasnya

kepada individu guna memenuhi kebutuhan masing-masing. Keadan tersebut menimbulkan Individualistik yang ajarannya menekankan pada nilai utama pribadi sehingga masyarakat hanya merupakan satu sarana untuk mencapai tujuan pribadi.[14] Hak Milik atas Tanah merupakan hak penguasaan tanah tertinggi yang disebut eigendom atau *eigendom recht*. Menurut konsep hukum tanah barat, hak eigendom atas tanah merupakan hak premier yang bersumber pada kedudukan manusia sebagai mahkluk ciptaan tuhan yang hak untuk menikmati dan memiliki kekayaan alam yang di ciptakan oleh tuhan baginya.[15]

Dalam Perspektif Hukum Pertanahan Nasional, Penguasaan Hak atas Tanah di kategorikan sebagai Penguasaan Hak atas Tanah secara yuridis dan Penguasaan Hak atas Tanah secara Fisik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah Penguasaan yang dilandasi Hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki dan juga ada penguasaan yuridis yang biarpun yang memberi kewenangan untuk

[14] Nurus Zaman, 2016, Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia, Madura : Refika Aditama. Hal 69

[15] Farida Patittingi, 2012, Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia, Yogyakarta : Rangkangan Education. Hal 95

meguasai tanah yang dihaki secara fisik pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh orang lain.[16] Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Terdapat penguasaan yuridis beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria.[17]

1) **Hak Bangsa**, Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.[18] Berdasarkan Pasal diatas memberi pemahaman bahwa tanah yang berada di lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan tanah yang memiliki sifat integralistik, yang berarti tanah tersebut sebagai tanah hak bangsa atas tanah secara keseluruhan. Artinya terdapat kaitan yang kuat antara hak bangsa atas tanah tersebut dengan prinsip yang dimiliki oleh UUPA, bahwa semua hak atas tanah

[16] Nurus Zaman, Op, Cit., Hal 71
[17] Urip Santoso, 2008, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Cetakan Keempat, Jakarta : Kencana Prenada Media. Hal 73-74
[18] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria

memiliki fungsi kemasyarakatan, yang berati setiap subyek hukum yang memiliki tanah, maka tanah yang dikuasai dan dimiliki itu pada dasarnya terdapat hak-hak subjek hukum yang lain. Dalam Ketentuan pasal 1 ayat (2) UUPA Dalam hubungan nya dengan Hak Bangsa menyatakan bahwa :

> *"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."*[19]

Sejalan dengan Pasal 1 ayat (2) diatas, dalam penjelasannya bahwa: Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Dengan pernyataan dalam ayat (1) ayat (2) tersebut bahwa demikan dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula

[19] Ibid.,

tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.[20]

Pernyataan bahwa Hak Bangsa adalah semacam Hak Ulayat yang berarti dalam konsepsi hukum tanah nasional hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah yang dimaksudkan oleh penjelesan umum diatas, langsung ataupun tidak, semuanya bersumber pada Hak Bangsa. Hak Bangsa meliputi semua tanah. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat Komunalistik, yang artinya semua tanah yang ada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Tanah Bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia.

[20] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria

Hak-Hak Penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolak pembeda antara berbagi Hak Pengiasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Negara yang bersangkutan.[21]

***2)*** **Hak Menguasai Negara,** Hak Menguasai Negara Merupakan Suatu Konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah Suatu Orgaranisi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini di pegang oleh negara.[22]

Tanah merupakan kebutuhan pokok yang penting bagi seluruh masyarakat, oleh Karena itu, sudah semestinya tanah tersebut dikuasai negara. Tanah dikuasai negara, artinya tidak harus dimiliki oleh negara, negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi negara untuk

[21] Boedi Harsono., Op, Cit., Hal 262
[22] Winahyu Erwatiningsih, 2209, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Yogyakarta : UII Press. Hal 82

mengatur dan mengurus (*Regelen En Besturen*).[23] Negara Berwenang megatur dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan persediaan, dan pemeliharaan. Selain itu juga, negara berwenang menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai (bagian dari bumi), air dan ruang angkasa dan menentukan serta mangatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.[24]

Pengertian dikuasai negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar pokok-pokok bagi konsep Hak Penguasaan Negara dibidang Pertanahan. Namun demikian, pengertian dikuasai negara sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tidak dijelaskan lebih rinci dalam penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal. Hal ini memungkinkan Hak Menguasai Negara itu ditafsirkan atas berbagi pemahaman, tergantung dari sudut pandang dan kepentingan yang menafsirkan.[25]

---

[23] Makna yang terkandung dalam Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria

[24] Penjalasan Umum II Angka 2 Junto Penjelasan yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria

[25] Ida Nurlinda, 2009, Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum, Jakarta : Rajawali Pers. Hal 55

Kurangnya Pemahaman atas makna, subtansi atas dari maksud dan tujuan dari Hak Menguasai Negara atas Tanah tidak mustahil disalahgunakan dan disalahtafsirkan bahwa negara adalah organ kekuasaan yang mandiri terlepas dari maksud dan tujuan dibentuknya, dengan demikian bahwa negara menjauhkan masyarakat dari pembentukkannya yakni masyarakat yang adil dan makmur yang seharusnya terjabarkan dalam setiap peraturan, Kebijaksanaan dan kebijakan sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar tidak menyebutkan adanya Hak Bangsa, atas sumber daya alam yang penguasaannnya didelegasikan kepada negara.
b. Amandemen UUD melalui Pasal 18B, memberikan arah baru disentralisasi system pemerintah negara dengan memberikan otonomi seluas-luasnya.
c. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 belum menunjukkan norma yang jelas.[26]

Hak Menguasai Negara atas Tanah bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara. Negara sebagai kekuasaan tertinggi sudah semestinya apabila bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Hak Menguasai Negara atas

[26] Notonagoro,1984, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria, Jakarta : Bina Aksara. Hal 99

Tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan larangan bagi pemegang hak untuk berbuat dengan tanah yang dihaki, sesuatu yang boleh wajib atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolak pembeda atas berbagai Hak Penguasaan atas tanah yang diatur di dalam hukum tanah negara yang bersangkutan, jika mengetahui bahwa hak-hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah subyek tertentu.[27]

Sesungguhnya Hak Menguasai Negara atas Tanah merupakan hak yang dapat dikatakan bahwa negara hanya mewakili masyarakat yang plural, majemuk sebagai perwakilan yang mewakili. Hal ini dapat dibuktikan salah satunya adalah dengan kalimat bahwa Hak Menguasai Negara atas Tanah tujuannya semata-mata hanya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Negara sebagai pihak yang prinsipnya mewakili rakyat, agar negara tidak menjalankan secara sewenang-wenang terhadap pihak yang diwakili atas segala tindakan dan perbuatannya,

[27] Boedi Harsono, 2005, Hukum Agraria Indonesia/, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrari, Isi dan Pelaksanaannya, Cetakan Kesepuluh, Jakarta : Djambatan. Hal 262

maka tindakan dan perbuatan negara ditentukan batas-batasnya. Hal yang dapat membatasi gerak atau tindakan pemerintah adalah hukum. Jadi sebesar apapun kekuasaan negara itu tetap memiliki batasan-batasan tertentu yang diatur oleh hukum.[28]

Walaupun Hak Menguasai Negara meiputi semua bumi, air, dan ruang angkasa, namun disamping adanya tanah negara dikenal pula adanya tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh perseorangan maupun badan-badan hukum, dengan demikian yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu Hak Milik, Hak Pengelolaan serta Tanah Ulayat dan Tanah Wakaf. Ruang Lingkup Tanah Negara Meliputi:[29]

a. tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
b. tanah-tanah yang berkahir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
c. tanah-tanah yang diterlantarkan.
d. tanah-tanah yang diambil untuk kepentinganumum sesuai dengan tata cara pembebasan hak yang telah diatur dalam perundang-undangan.

[28] Nurus Zaman, Op.Cit, Hal 80
[29] Maria S.W. Sumardjono, 2005, Kebijakan Pertanahan AntaraRegulasi dan Implementasinya, Jakarta : Buku Kompas. Hal 62

*3)* **Hak Masyarakat Hukum Adat,** Pada awalnya di wiilayah perdesaan cara menentukan suatu Pemilikan Tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah oleh masyarakat adat yang dimana tanah ini disebut tanah milik bersama Tanah ini telah diakui oleh hukum adat tidak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah. Seiring dengan adanya perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Setelah situasi ini berlangsung lama pada saat jaman kerajaan, pada abad ke 17 kolonial belanda memasuki wilayah negara Indonesia dengan menerapkan konsep hukum pertanahan mereka. Dengan adanya penerepan konsep pertanahan tersebut di Indonesia maka hukum tanah di Indonesia mengalami perubahan pada hak penguasaan tanah atau hak milik suatu tanah. Setelah saat itu Indonesia memberlakukan dualisme hukum pertanahan, yaitu tanah adat dan tanah adat yang diberlakukan hukum barat. Sekarang tanah adat yang dimiliki perorangan maupun milik bersama merupakan tanah negara.

hukum adat dan hak-hak tradsionalnya telah dirumuskan pada hukum pertanahan nasional (tertulis). Dalam UUPA Ketentuan tertulis terkait adanya keberadaan hukum adat. Selain itu hukum adat atau hak ulayat telah di rumuskan berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu :[30]

> *"Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya,segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."*

keberadaan hukum adat (hak ulayat) merupakan dasar pembangunan hukum pertanahan nasional secara tertulis. sebagaimana telah dijelaskan pada Pasal 5 UUPA, walaupun keberadaan hukum adat itu disyaratkan maka dalam implementasi dari hukum adat benar ada selama tidak bertentangan dengan hukum nasional yang berlaku.

Dalam Ketentuan Pasal 3 UUPA telah ditentukan batasan-batasan atas keberadaan hak ulayat hukum adat yang masih ada jika memenuhi unsur sebagai berikut :[31]

a. hukum adat tersebut lebih mementingkan kepentingan nasional.

---

[30] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[31] Nurus Zaman, Op.Cit., Hal 92

b. hukum adat tersebut lebih mementingkan kepentingan negara.
c. hukum adat tersebut lebih mementingkan kepentingan persatuan bangsa.
d. hukum adat tersebut tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Sebagai suatu kesatuan publik, maka masyarakat hukum adat sebenarnya merupakan suatu badan penguasa yang mempunyai hak untuk menertibkan masyarakat serta mengambil tindakan-tindakan tertentu terhadap warga masyarakat. Sebagai badan hukum, maka masyarakat hukum adat diwakili oleh kepala adatnya, dan lebih banyak bergerak di bidang hukum perdata.

Dengan demikian, maka sebenarnya hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya merupakan suatu hubungan publik maupun hubungan perdata, oleh masyarakat hukum adat menguasai dan memiliki tanah tersebut.[32]

**4. Jenis Hak Penguasaan hak atas Tanah**

Berikut Di uraikan Jenis atau Macam-Macam Bentuk Penguasaan Hak Atas Objek Pertanahan :

1. **Hak Individu (Hak Perorangan),** Dalam Pengasaan Hak Atas Tanah pembahasannya lebih mengarah pada

[32] Ibid., Hal. 100

penguasaan hak atas tanah oleh subyek hukum. Penguasaan hak atas tanah hanya dapat dilakaukan oleh subyek hukum, karena hanya subyek hukum yang memiliki predikat sebagai penyandang Hak dan Kewajiban. Secara doktorinal, subyek hukum sapat diklasifikasikan menjadi 2, yaitu orang dan badan hukum. Keduanya di kategorikan sebagai subyek hukum karena sesama penyadang Hak dan Kewajiban. Dengan kata lain, bahwa subyek hukum adalah penyandang Hak dan Kewajiban. Hak merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh subyek hukum untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu sedangakan kewajiban seusatu yang menjadi keharusan yang harus dilakukan oleh subyek hukum.

Dalam penguasaan Individu sebagaimana di jelaskan di atas kemudian juga membagi ikhwal Sifat Hak atas objek pertanahan sebagai berikut :

a. **Hak Milik**, Pengertian Hak Milik telah dijelaskan pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agrari, yaitu :[33]

[33] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.
2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, Hak milik hanya dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dan oleh pemerintah dapat pula ditetapkan badan-badan hukum yang dapat memiliki hak milik. Hak Milik atas Tanah dapat dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah PP No. 38 Tahun 1963 yang meliputi :[34]

    a) Bank-bank yang didirikan oleh Negara.
    b) Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958.
    c) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri pertanian/agraria setelah mendengar menteri agama.
    d) Badan Hukum Sosial yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agraria setelah mendengar menteri sosial.

Hapusnya Hak Milik berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan hal-hal yang menyebabkan hapusnya hak milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada Negara, yaitu:[35]

a) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
c) Karena diterlantarkan.
d) Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah

[34] Soedharyo Soimin, 2004, Status Hak dan Pembebasan Tanah, Jakarta : Sinar Grafika, Hal 4
[35] Urip Santoso, Op Cit., Hal 92

e) Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah.
f) Karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam.

**b. Hak Guna Usaha (HGU)**, Hak Guna Usaha merupakan salah satu Hak atas Tanah sebagaimana telah ditetapkan pada pasal 16 ayat (1) Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diperuntukkan memenuhi kebutuhan masyarakat. Pengertian Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagai berikut:[36]

> *"Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan."*

Sesuai dengan penjelasan dari Undang-Undang Pokok Agraria maka Hak Guna Usaha ini khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan Dan Hak Guna Usaha ini sebagai hak-hak baru guna memenuhi kebutuhan masyarakat modern dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, jadi tidak

[36] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

dapat terjadi atas suatu perjanjian antara pemilik suatu Hak Milik dengan orang lain.[37]

Subjek hukum Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 ayat (1) Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah sebagai berikut :[38]

1. Warga Negara Indonesia.
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

Bila Pemegang hak guna usaha tidak dapat memenuhi syarat sebagai subjek hak guna usaha, maka dalam waktu satu tahun harus melepaskan atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Dalam hal pemegang hak tersebut tidak melepaskan, maka hak guna usahanya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Hak guna usaha hanya dapat diberikan di atas tanah negara. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa tanah tersebut tidak berasal dari tanah negara. Apabila asal hak guna usaha berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan

[37] A.P. Parlindungan, 1991, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung : Mandar Maju, Hal 145
[38] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti rugi.[39] Dalam hal tanahnya berasal dari kawasan hutan, maka tanah tersebut harus dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan.

Hak Guna Usaha terjadi dengan adanya permohonan pemberian hak guna usaha oleh pemohon kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.[40] Hak Guna Usaha diberikan dengan adanya keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Hapusnya Hak Guna Usaha diakibatkan oleh beberapa hal, yaitu :[41]

1. jangka waktunya berakhir.
2. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
3. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
4. dicabut untuk kepentingan umum.
5. Diterlantarkan.
6. tanahnya musnah.
7. ketentuan dalam pasal 30 ayat (2).

[39] Urip Santoso, 2012, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Jakarta : Kencana, Hal 102
[40] Sri Hajati dan Agus Sekarmadji, 2011, Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan, Surabaya : Airlangga University Press. Hal 19
[41] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

c. **Hak Guna Bangunan (HGB)**, Hak Guna Bangunan merupakan salah satu Hak atas Tanah lainnya yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria adapun Pasal 35 Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagai berikut:[42]

1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
3) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Yang dapat mempunyai hak guna bangunan, yaitu :
   1. Warga Negara Indonesia.
   2. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa undang-undang memungkinkan dimilikinya Hak Guna Bangunan oleh badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia dan yang berkedudukan di Indonesia.[43]

[42] Ibid.,
[43] Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004, Hak-Hak Atas Tanah, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, Hal.191

Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Hak Guna Bangunan terjadi apabila : [44]

1) mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yaitu karena penetapan Pemerintah
2) mengenai tanah milik, yaitu karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Adapun hapusnya hak guna bangunan karena berakhirnya jangka waktu pemberiannya. Pemberian Hak Guna Bangunan, baik atas Tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, maupun Tanah Hak Milik, senantiasa dibatasi dengan waktu tertentu. Dengan berakhirnya masa atau jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan tersebut (dengan perpanjangan untuk pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan), maka Hak Guna Bangunan pun hapus demi hukum, meskipun dapat diperbaharui kembali.[45] Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 pada Pasal 38 juga mengatur mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan yaitu dikarenakan Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud

[44] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[45] Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Op, Cit., Hal. 226.

Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.

d. **Hak Pakai**, Hak Pakai adalah suatu hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan di dalam keputusan perjanjian oleh Pejabat yang berwenang memberikannya atau di dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya. Hak ini berlaku di dalam jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.[46]

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah Pasal 39 Subjek Hak Pakai atau yang dapat mempunyai Hak Pakai, yaitu :[47]

1. Warga Negara Indonesia.

---

[46] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[47] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah

2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah.
4. Badan-badan keagamaan dan sosial.
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
6. Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
7. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hubungan tanah ada yang sebagai lembaga hukum, dan ada juga yang sebagai hubungan-hubungan konkret. Hak penguasaaan atas tanah sebagai lembaga hukum adalah hak penguasaan atas tanah yang belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.[48]

## B. Tinjauan Umum tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

### 1. Pengertian Bencana Alam

Bencana (*disaster*) merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan

[48] Ibid., Hal 103

lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.[49] Pengertian Bencana juga diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, yaitu sebagai berikut : [50]

> *"Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis"*

Berdasarkan pengertian bencana alam diatas maka penyebab terjadinya bencana alam, yaitu :[51]

a. Bencana alam (*Natural Disaster*), yaitu Bencana alam ini terjadi tanpa danya campur tangan manusia yang tidak dapat diperkirakan waktu terjadinya. Diantaranya bencana alam, yaitu gempa bumi, tsunami gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor
b. Bencana non alam (*non natural disaster*), yaitu Bencana non alam bukan terjadi karena keadaan alam maupun perbuatan alam. Bencana non alam terjadi biasanya akibat epidemic atau wabah penyakit.
c. Bencana sosial (*man made disaster*), yaitu Bencana sosial merupakan bencana di akibatkan perbuatan manusia. Bencana sosial diantaranya konflik antar kelompok, terorisme, dan permasalahan yang diakibatkkan manusia.

Sejak awal tahun 2017 hingga tahun 2020, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat telah terjadi 1,636

---

[49] Prih Harjadi Dkk, 2007, Pengenalan Karakteristik Bencana Dan Upaya Mitigasinya Di Indonesia, Jakarta : Direkorat Mitigasi. Hal 3
[50]Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggraan Penanggulangan Bencana
[51] Nurjanah, dkk, 2012, Manajemen Bencana, Bandung : Alfabeta. Hal 20

kejadian bencana di Indonesia. Kejadian bencana di Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun. Sebanyak 95% merupakan bencana hidrometeorologi, yaitu bencana yang dipengaruhi cuaca, seperti: Tanah Longsor, Putting Beliung, Banjir, Gempa Bumi, Kebakaran Hutan dan Lahan, Gelombang Pasang, dan Letusan Gunung Merapi. Dari kejadian tersebut, jumlah korban meninggal atau Hilang mencapai 60 orang, korban luka-luka sebanyak 35 orang, dan korban mengungsi dan menderita sebanyak 545,329 orang. Sementara itu, kerusakan yang diakibatkan bencana ini yakni 9.107 rumah rusak, 55,266 unit terendam, ribuan fasilitas kesehatan, pendidikan, dan peribadatan rusak. Di lain pihak, ada jutaan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana. Jumlah masyarakat yang tinggal di daerah rawan banjir, zona sedang hingga merah, mencapai 63,7 juta jiwa.[52]

Pemerintah bertanggung jawab dalam menjaga dan melindungi rakyatnya dalam segala bentuk ancaman diantaranya dari bencana alam, hal ini tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 Alinea

[52] Situs resmi Pemrintahan https://bnpb.cloud/dibi/, pada hari Minggu, Tanggal 28 Mei 2020, Pukul 11.43 WITA

Ke-IV (empat) diamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum.[53]

a. ***Bencana Alam Gempa Bumi***, Gempa bumi merupakan salah satu fenomena alam yang dapat disebabkan oleh akibat perbuatan manusia maupun peristiwa alam. Bencana alam gempa bumi membuat tanah bergetar sebagai dampak dari menjalarnya gelombang energi yang memancar dari pusat gempa. Gempa bumi terjadi akibat peristiwa khemis. Peristiwa khemis adalah ledakan mekanik yang dimana tumbukan, gesekan, atau tarikan lempengan bumi yang menjalar kesegala arah pada permukaan tanah.[54] Gempa bumi dapat diklasifikasikan menjadi beberapa macam, yaitu:[55]

1. Gempa bumi vulkanik. Gempa bumi vulkanik terjadi akibat adanya aktifitas magma di perut bumi yang biasanya terjadi sebelum gunung api meletus. Bila gunung api menyebabkan ledakan lebih besar dapat menyebabkan terjadinya gempa bumi.
2. Gempa bumi tektonik. Gempa bumi tektonik yang terjadi akibat aktifitas tektonik. Aktifitas tektonik adalah aktifitas yang berasal dari gerakan lempengan-lempengan pada

[53] Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
[54] Puujianto, 2007, Bahan Kuliah Perancanaan Struktur Tahan Gempa. Yogyakarta : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Hal 49
[55] Sunarjo, Op, Cit., Hal 31

kerak bumi lalu hasil dari tumbukan atau pergesaran lempengan tersebut dapat terjadi gempa bumi dan menghasilkan pembentukan pegunungan dan aktifitas magma pada gunung api.

b. ***Bencana Alam Tsunami***, Tsunami merupakan gelombang yang terjadi diakibatkan gempa bumi atau letusan gunung api di laut. Gelombang yang terjadi pada saat tsunami sangat bervariasi dari 0,5m sampai dengan 30m sedangkan periodenya mulai dari beberapa menit hingga satu jam. Perambatan yang terjadi ketika bencana tsunami tergantung dari tingkat kedalaman air. Semakin dalam tingkat kedalaman air semakin besar rambatan gelombang tsunami tersebut. Misalnya, pada kedalaman 5000m waktu perambatan gelombang tsunami mencapai 230 m/d atau setara 830 km/jam. panjang gelombang tsunami merupakan jarak antara dua puncak gellombang yang berurutan hingga mencapai 200km. di lokasi pembentukan tsunami, yaitu daerah episentrum gempa tinggi gelombang tsunami di perkirakan antara 1,0m dan 2,0m, selama penjalaran dari tengah laut menuju pantai, tinggi gelombang menjadi sangat besar karena pengaruh kedalaman laut, sehingga setelah sampai di pantai gelombang akan naik ke daratan dengan kecepatan tinggi yang dapat menghancurkan daerah pantai.

Air akan kembali ke laut setelah puncak gelombang dapat menyeret segala sesuatu kembali ke lautan. Gelombang tsunami dapat menimbulkan bencana hingga daerah yang sangat jauh dari lokasi pembentukan gelombang.[56]

Bencana alam tsunami terjadi diawali dengan gempa bumi tetapi tidak semua gempa bumi dapat menyebabkan tsunami bila lokasi pusat gempa bumi tidak terletak di dasar laut dan kedalaman pusat gempa bumi tidak melebihi 60km. Terjadinya Bencana alam tsunami mengakibatkan kerusakan-kerusakan yang sangat parah hingga tidak dapat diperbaiki lagi. Bencana alam tsunami juga dapat mengakibatkan musnahnya tanah atau objek hukum karena gelombang tsunami dapat menghancurkan di daerah pesisir pantai hingga daerah yang jauh dari wilayah pesisir dan menyebabkan tanah beserta bangunan yang ada diatasnya mengalami pergeseran maupun hilangnya tanah atau objek hukum.

c. ***Bencana Alam Likuifaksi***, Bencana alam likuifaksi merupakan keadaan hilangnya kekuatan tanah diakibatkan oleh kenaikan tengangan air dalam tanah dan membuat lapisan tanah

[56] Bambang Triadmodjo, 2008, Hidrologi Terapan. Yogyakarta : Beta Offiset, Hal 100

mengalami penurunan efektifitas yang ditimbulkan akibat terjadinya beban siklis dinamis. Bencana alam likuifaksi terjadi diawali dengan gempa bumi yang berdapak pada tanah. Akibat terjadinya bencana alam likuifaksi naiknya tegangan air dalam tanah yang dapat menghancurkan permukaan diatas tanah karena saat bencana alam likuifaksi sedang terjadi kekuatan tanah menurun dan kemampuan tanah untuk menahan beban menurun hingga dapat kemampuan tegangan tanah jadi hancur.

Adapun penyebab-penyebab yang mempengaruhi terjadinya bencana alam likuifaksi, yaitu jenis tanah, keadaan dalam air tanah, kepadatan tang, umur dari deposit, fabric dan gradasi partikel tanah, dan riwayat tegangan tanah. Bencana alam likuifaksi pada umumnya terjadi pada tanah yang bergradasi seragam. Tanah yang bergradisi seragam merupakan bentuk klasifikasi tanah berbutir kasar yang mengurutkan tanah berdasarkan partikel yang terkandung didalam tanah. semakin tua umur deposit tanah maka akan semakin besar daya tahannya terhadap dampak bahaya bencana alam likuifaksi.[57]

[57] Rifa Ikhsan, 2011, Analisis Potensi Likuifaksi dari Data CPT dan SPT (studi kasus PLTU Ende Nusa Tenggara Timur), diunduh pada Hari Rabu, Tanggal 24 Juni 2020, Pukul 16.43

## 2. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana merupakan salah satu pencancapaian dalam pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Pengertian Penyelenggaraan penanggulangan bencana juga diatur dalam Peraturan Pemerintah RI No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, yaitu :[58]

> *"Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi"*

Dalam Pasal 5 Undang-Undang RI No. 24 Tahuun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dijelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Untuk Menindaklanjuti ketentuan pasal 5 Undang-undang Penanggulangan Bencana maka pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Badan ini adalah sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu, serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi

[58] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.[59]

Menurut Pasal 12 Undang-undang Penanggulangan Bencana, Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai tugas, yaitu :[60]

a. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara.
b. Menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan.
c. Menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat.
d. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
e. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan atau bantuan nasional dan internasional.
f. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
g. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
h. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Dengan dibentuknya Undang-Undang RI No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan semua peraturan perundangan turunannya, maka garis besar ruang lingkup penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi :[61]

a. semua upaya penanggulangan bencana yang dilakukan pada saat pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana.
b. penitikberatan upaya-upaya yang bersifat preventif pada pra bencana.

[59] Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana
[60] Ibid.,
[61] Ibid.,

c. pemberian kemudahan akses bagi badan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat.
d. pelaksanaan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi pada pasca bencana.

## C. Penyelesaian Sengketa Tanah

1. **Pengertian Sengketa Tanah.** Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertiakian atau perbantahan. Menurut Sarjita, sengketa pertanahan, yaitu :[62]

> *"Perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan."*

Sengketa merupakan suatu fenomena sosial yang bersifat universal, dan menjadi bagian yang integral serta esensial dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu sengketa tidak perlu dilihat sebagai gejala patologis yang bersumber dari tingkah laku yang abnormal, atau indikasi dari sesuatu kekacauan dalam dinamika kehidupan masyarakat, karena setiap komunitas masyarakat mempunyai kapasitas untuk menciptakan norma-norma dan mekanisme-mekanisme tersendiri untuk meyelesaikan sengketa yang muncul

[62] Sarjita, 2005, Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan, (Yogyakarta : Tugujogja Pustaka, Hal 8

untuk pergaulan sosial warga masyarakat, seperti sengketa terkait tanah.[63]

Sengketa dapat terjadi karena konflik mengalami eskalasi berhubung sebab adanya konflik dikemukakan secara umum. Selanjutnya, suatu sengketa hanyalah terjadi bila pihak yang mempunyai keluhan (claim) semula atau seorang atas namanya, telah meningkatkan perselisihan pendapat yang semula dari perdebatan dua pihak menjadi memasuki wilayah publik. hal ini dilakukan secara sengaja dan aktif dengan maksud supaya ada suatu tindakan mengenai tuntutan yang diinginkan. Dengan demikian pengertian Sengketa paling tidak melibatkan tiga pihak, dan pihak ketiga menjadi terlibat, atas inisiatif sendiri atau atas prakarsa salah satu atau kedua pihak.[64]

Sengketa hukum atas tanah berawal dari adanya pengaduan sesuatu pihak (orang/badan hukum) terkait adanya keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan keinginan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tetapi tujuan akan berakhir kepada tuntutan

[63] Salaman Maggalatung dan Amrizal Siagian, 2015, Pengantar Studi Antropologi Hukum Indonesia, Jakarta : Press Uin. Hal 213
[64] Ibid., Hal 223

yang lebih berhak atas tanah sengketa. Adapun Permasalahan yang sering terjadi dalam Sengketa tanah, yaitu :[65]

a. Peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah.
b. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya.
c. Keabsahan suatu hak atas tanah.
d. Prosedur pemberian hak atas tanah.

**2. Bentuk-Bentuk Penyelesaian Sengketa Tanah.**

Penyelesaian sengketa tanah merupakan upaya untuk menyelesaikan perselisihan atau masalah-masalah pertanahan. Mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan dilakukan dengan melalui cara Non Litigasi dan Litigasi.

**1) Penyelesaian Sengketa Tanah dengan cara Non Litigasi.**

**1. Penyelesaian Sengketa melalui instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN).**

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tentang Hak menguasai negara atas tanah telah dijabarkan bahwa kewenangan-kewenangan dari negara, yaitu :[66]

a. Mengatur dan Menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

---

[65]

[66] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

b. Menentukan dan Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
c. Menentukan dan Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

wewenang diatas telah menjelaskan bahwa walaupun secara tegas tidak diatur didalamnya, namun kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan atau masalah-masalah sengketa tanah adalah ada pada Negara Republik Indonesia yang kewenangannya diserahkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Ketentuan-ketentuan yang dapat dipergunakan sebagai landasan operasional dan berfungsi untuk penyelesaian sengketa hukum atas tanah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 1997 dan dasar operasional dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No.10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan nasional.

Dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional telah mengatur secara tegas tugas dari BPN yang di dalamnya menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional bertugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Pasal selanjutnya dalam peraturan tersebut menyebutkan 21 fungsi dari BPN, dimana

salah satu fungsinya yaitu melakukan upaya kegiatan terkait penanganan masalah, sengketa, dan perkara di bidang pertanahan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut maka dibentuk Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.[67]

Secara struktural Untuk penanganan sengketa pertanahan merupakan tugas dan fungsi Sub Direktorat Penyelesaian Sengketa Hukum pada Badan Pertanahan Nasional dan Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) beserta dengan Sub Seksinya. Selain itu berdasarkan PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1999, dibentuk Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional yang secara fungsional bertugas untuk membantu penanganan sengketa pertanahan. Ketentuan tersebut berlaku mutatis-mutandis bagi Kantor Wilayah BPN Provinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Penyelesaian

[67] Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), dilakukan melalui langkah-langkah : [68]

a. Adanya pengaduan dari pihak yang bersangkutan.
b. Penelitian dan pengumpulan data terkait permasalahan.
c. Pencegahan (mutasi).
d. Musyawarah antar pihak.
e. Pencabutan atau Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN.

**2. Penyelesaian Sengketa melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR).**

a) **Negosiasi**. Negosiasi dapat didefinisikan sebagai komunikasi bolak-balik yang dirancang untuk mencapai kesepakatan antara dua pihak atau lebih dengan beberapa kepentingan yang mungkin bertentangan atau hanya berbeda. Dengan demikian, negosiasi adalah salah satu bentuk interaksi yang paling mendasar, serta untuk pemecahan masalah dan penyelesaian sengketa. Itu bisa saja verbal atau nonverbal, eksplisit atau implisit, langsung atau melalui perantara, lisan atau tertulis, tatap muka, atau melalui surat atau email.[69] Negoisasi merupakan bentuk penyelesaian sengketa melalui kompromi antara pihak-pihak yang berengketa, tanpa mengundang kehadiran pihak

[68] Badan Pertanahan Nasional, 2013, Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia, Jakarta: hal. 13.
[69] Bruce Patton, 2005, The Handbook of Dispute Resolution, San Fransisco: Jossey-Bass, Hal. 279

ketiga untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi diantara mereka. Negoisasi merupakan keseharian seseorang melakukan negoisasi dalam kehidupan sehari-hari seperti sesama mitra dagang, kuasa hukum, salah satu pihak dengan pihak-pihak yang bersengketa, bahkan pengacara yang memasukkan gugatannya di pengadilan juga bernegoisasi dengan tergugat atas kuasa hukumnya sebelum pemeriksaan perkaranya dimulai. Negoisasi adalah basic of man untuk mendapatkan apa yang diinginkan dari orang lain. Negoisasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa untuk mendiskusikan penyelesaian tanpa keterlibatan pihak ketiga sebagai penengah yang tidak berwenang mengambil keputusan.

b) **Mediasi.** Mediasi berasal dari bahasa Inggris (mediation) yaitu penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pengertian mediasi adalah suatu proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat. Dan mediator adalah perantara (penghubung, penengah) bagi pihak-pihak yang bersengketa itu.[70] Christopher W. Moore mengemukakan bahwa mediasi merupakan intervensi terhadap

[70] Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Hal. 569.

suatu sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan.[71] Seorang mediator harus memiliki sifat kooperatif, persuasif, integritas yang dapat menyelesaikan permasahan dengan prinsip para pihak sama-sama saling menguntungkan (*win-win solution*) agar terciptanya suasana netral. [72] adapun tugas-tugas sebagai Mediator, yaitu :[73]

a. menjalin hubungan baik dengan para pihak yang sengketa.
b. mencarikan strategi untuk untuk mencapai perdamaian.
c. menyusun rencana kerja.
d. menghimpun semua permasalahan dari semua pihak.
e. mampu mengungkap permasalahan yang disembunyikan para pihak.
f. merumuskan permasalahan sengketa.
g. membangun para pihak untuk tujuan damai.

Pada prinsipnya mediasi merupakan perundingan di luar pengadilan yang melibatkan pihak ketiga yang netral. Sistem mediasi dinilai efektif dalam menghasilkan kesepakatan yang bisa diterima kedua belah pihak guna mengakhiri sengketa.

[71] Joni Emirzon, 2001, Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal 67-68
[72] Mudakir Iskandar syah, 2016, Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan via Arbitrase, Yogyakarta : Calpulis. Hal 38
[73] Ibid,. Hal 39

Selain itu, bersifat rahasia (*confidential*) atau tidak dipublikasikan dan hanya boleh diketahui oleh kedua belah pihak dan mediator.

c. **Konsiliasi**. Konsoliasi merupakan penyelesaian sengketa tanah yang dilakukan secara kekeluargaan atau secara berdamai. Konsiliasi adalah salah satu cara proses menyelesaikan masalah pertanahan dengan melibatkan pihak ketiga.[74] Pihak ketiga ini yang dimakasud adalah seorang professional atau ahli yang bias disebut juga konsiliator. Konsiliator memiliki hak dan kewenangan untuk menyampaikan pendapatnya tetapi kosiliator Meskipun konsiliator mempunyai hak dan kewenangan untuk menyampaikan pendapatnya secara bebas atau terbuka dan tidak berpihak tetapi konsiliator tidak dapat membuat keputusan secara terbuka dan tidak memihak, konsiliator tidak berhak membuat keputusan dalam suatu sengketa. Dalam konsiliasi ini proses penyelesiannya ditentukan oleh para pihak konsiliator hanya sebagai penengah dalam suatu sengketa yang jika para pihak telah menentukan penyelesaian masalah ini akan dituangkan dalam perjanjian kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan.[75]

---

[74] Kartini Mulyadi, dkk, Op, Cit., Hal 173

[75] Sugianto dan Leliya, 2017, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Sebuah Analisis dalam Prespektif Hukum dan Dampak Terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat, Yogyakarta: Deepublish, Hal 70-72

Pelaksanaan proses penyelesaian konsiliasi ini dapat dilakukan kapan saja, baik dilakukan sebelum permasalahan tingkat sengketa antara pribadi, atau sebelum dibawa ke lembaga yang berkompeten ataupun disaat proses pengadilan sedang berjalan. Walaupun proses penyelesaian konsiliasi dilakasankan secara kekeluargaan tetap harus ada tanda bukti secara tertulis dengan mandatangani beserta dibubuhi materi secukupnya dan membuat berita acara. Karena apabila dikemudian hari terjadi sesuatu yang tidak di inginkan atau salah satu pihak melakukan pengingkaran dengan adanya bukti tertulis dan berita acara akan menjadi alat bukti yang konkrit[76]

d. **Arbitrase.** Arbitrase adalah tempat mencari keadilan yang penyelesaian sengketa yang merupakan lembaga independen. Arbitrase dilakukan oleh lembaga alternatif penyelesaian sengketa (khususnya pertanahan) di luar pengadilan. Para pihak yang memiliki sengketa pertanahan mempunyai kebebasan memilih lembaga untuk mencari keadilan dan tidak ada hukum yang mengatur para pihak yang bersengketa untuk memilih dengan cara apa untuk menyelesaikan sengketa pertanahan.[77] Pembentukan arbitran pertanahan dimaksudkan

[76] Kartini Mulyadi, dkk, Op, Cit., Hal 174
[77] Ibid., Hal 181

lebih mengarah pada fungsinya untuk meredam sengketa yang terjadi seputar perbedaan persepsi dan ekspektasi antara pemegang hak atas tanah dan pihak lain yang memerlukan tanah tersebut dengan penghargaan terhadap hak atas tanah. Alasannya dibuat arbitran pertanahan adalah sebagai alternatif atas penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi yang kurang efektif dan efisien, serta biaya mahal dan proses yang rumit.

Salah satu syarat penyelesaian sengketa tanah dengan cara arbitrase, yaitu para pihak harus memiliki nota kesepakatan, seperti sebuah perusahaan mengadakan kerja sama, harus ada nota kesepakatan kerja sama yang isinya perjanjian-perjanjian kerja sama. Bila dikaitkan masalah sengketa pertanahan tidak mungkin adanya nota kesepakatan para pihak yang bersengketa, yang dibuat sebelum terjadinya malah pertanahan.[78] Saat ini penyelesaian sengketa tanah melalui arbitrase dinilai lebih cepat, memliki kepastian hukum dan biaya untuk penyelesian sengketa tanah ini lebih ringan dibandingkan dengan cara litigasi.

[78] Ibid.,

**2) Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Litigasi.**

Penyelesaian sengketa tanah melalui litigasi yang artinya penyelesaian sengketa tanah melalui pengadilan. Penyelesaian sengketa tanah ini di laksanakan apabila upaya-upaya musyawarah atau mediasi tidak terpenuhi musyawarah tidak tercapai, sama halnya dengan bila melakukan penyelesaian sengketa tanah secara sepihak maka pihak BPN mengadakan peninjauan kembali atas putusan yang telah dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dapat diterima oleh pihak yang bersangkutan. Oleh karena itu untuk menyelesaikan sengketa pertanahan harus menunggu keputusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap agar dapat para Pejabat Tata Usaha Negara yang melakukan terkait dengan permasalahan sengketa tanah dapat mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadi masalah dikemudian hari yang menimbulkkan kerugian bagi pihak-pihak yang berpekara maupun pihak ketiga. [79]

Pemerintahan memang memiliki fungsi dan tugas untuk menyelesaikan permasalahan terkait pertanahan. Adapun jika terjadinya masalah pertanahan maka pemerintah magadakan Kegiatan pencegahan yang dilakukan ketegasan dalam

[79] Kartini Mulyadi, dkk, Op, Cit., Hal 167

memberlakukan ketentuan-ketentuan dalam proses hukum pertanahan.[80]

Untuk itu Pejabat Pengadilan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak berkepentingan dengan menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*In Kracht Van Gewijsde*). Sedangkan Penyelesaian sengketa tanah menurut Arie S. hutagalung, dapat diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:[81]

1. penyelesaian secara langsung oleh para pihak dengan musyawarah.
2. Penyelesaian melalui badan peradilan, yaitu diajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidna, jika sengketanya mengenai penyelesaian pemakaian illegal yang dimungkinkan oleh undang-undang nomor 51/ PRP/1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya atau melalui Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Melalui Arbitrase dan Alternatif penyelesaian Sengketa (Alternative Dispute Resolution). Dengan telah diundangkannya undang-undang nomor 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan Altermatif penyelesaian Sengketa, maka terdapat suatu kepastian hukum untuk mengakomodasi cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum.

Penyelesaian sengketa secara litigasi adalah suatu penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan melalui lembaga peradilan. Penyelesaian sengketa litigasi dapat dikatakan sebagai penyelesaian

[80] Ibid., Hal 167
[81] Hutagalung, Ari. S, 2002, Serba Aneka Masalah Tanahdalam Kegiatan Ekonomi, Jakarta : Badan Penenrbit Fakultas Hukum Indonesia. Hal 372

sengketa yang memaksa salah satu pihak untuk menyelesaikan sengketa dengan perantaraan pengadilan.[82] Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah melalui jalur Litigasi, lembaga peradilan yang berwenang, yaitu :

1. **Peradilan Umum.** Peradilan umum merupakan salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang memutuskan suatu perkara secara adil bagi masyarakat yang mencari keadilan. Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama.[83] Pengadilan Umum merupakan Pengadilan Negeri pada tingkatan Kabupaten/Kota. Yang menjadi ruang lingkup peradilan umum ini memiliki kewenangan apabila dalam proses pembuatan sertifakat tanah terdapat indikasi-indikasi tindakan pelanggaran terhadap hukum tanah yang berlaku ataupun pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu pihak atau pemerintah yang saat proses pembuat sertifikat tanah tersebut melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan aturan. Maka dari itu timbul permasalahan pertanahan yang diselesaikan oleh pengadilan

[82] Jimmy Joses Sembiring, 2011, Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan, Jakarta: Visi Media. Hal 10.
[83] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum

umum.[84] Seluruh sengketa yang diajukan ke pengadilan umum harus ada pihak pelapor atau penggugat dan pihak terlapor atau tergugat. Jika pemerintah yang melakukan kesalahan pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), maka pihak tergugat adalah BPN.[85]

2. **Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).** Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang memutuskan suatu perkara secara adil bagi masyarakat yang mencari keadilan. PTUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.[86] Penyelesaian sengketa tanah melalui PTUN, biasanya menyangkut dalam proses pembuatan surat kepemilikan tanah termasuk pembuatan sertifikat maupun penerbitan setifikat terjadi kesalahan-kesalahan dalam penerapan hukumnya. Artinya, tidak seharusnya sesuatu peraturan diterapkan akan tetapi diterapkan. Ruang lingkup untuk Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu apabila permasalahan yang timbul diakibatkan oleh para pihak atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara maka terjadi penerbitan

[84] Kartini Mulyadi, dkk, Op, Cit., Hal 168
[85] Ibid.,
[86] Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum

putusan pemerintah. Sebenaranya PTUN lebih fokus dalam penerapan hukum pertanahan. [87] Putusan PTUN dapat berisi mengenai pencabutan surat keputusan TUN / pejabat negara, jika dinyatakan dalam proses pembuatan surat keputusan menyalahi aturan hukum yang ada atau adanya penyimpangan hukum dalam penerapannya. Adapun kelemahan PTUN, yaitu tidak memiliki lembaga eksekutor (lembaga pelaksana putusan). Hal ini dapat mengakibatkan waktu tidak terbatas dalam memutuskan suatu putusan dan dalam penerapannya yangmemakan waktu. Maka jika hal itu terjadi lembaga pemerintah harus mengeluarkan surat keputusan baru terhadap permasalahan yang diajukan ke PTUN.[88]

[87] Kartini Mulyadi, dkk, Op, Cit., Hal 169
[88] Ibid., Hal 170

## D. Landasan Teori.

1. Teori Kepastian Hukum.

Di negara berkembang, ada dua pengertian tentang kepastian hukum menurut Gustav Radburch, yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Menjamin kepastian oleh karena hukum menjadi tugas dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Sedangkan kepastian dalam atau dari hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan (Undang-undang berdasarkan pada sistem logis dan pasti). Undang-undang tersebut dibuat berdasarkan kenyataan hukum dan undang-undang tersebut tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.[89]

Dan juga, disebutkan bahwa kepastian mempunyai arti bahwa dalam hal kongkrit kedua pihak berselisih dapat menentukan kedudukan mereka. Dalam pengertian ini bermakna keamanan hukum yakni mengandung perlindungan bagi kedua bela pihak yang berselisih tehadap tindakan hakim yang sewenang-wenang. Sedangkan kepastian oleh karena hukum

[89] E Utrecht, 1959, Pengantar dalam Hukum Indonesia, cetakan keenam, Jakarta: Ichtiar Baru, Hal. 26

dimaksudkan bahwa hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu dengan pihak yang lain.[90]

2. Teori Pembuktian.

Sistem pembuktian adalah pengaturan tentang macam-macam alat bukti yang boleh dipergunakan, penguraian alat bukti, dan dengan cara-cara bagaimana alat-alat bukti itu dipergunakan serta dengan cara bagaimana hakim harus membentuk keyakinannya di depan sidang pengadilan.[91] Sistem pembuktian merupakan suatu kebulatan atau keseluruhan dari berbagai ketentuan perihal kegiatan pembuktian yang saling berkaitan dan berhubungan satu dengan yang lain yang tidak terpisahkan dan menjadi satu kesatuan yang utuh.[92]

Menurut Sudikno Mertokusumo, membuktikan mengandung beberapa pengertian, yaitu :

a. Membuktikan dalam arti logis, berarti member kepastian yang bersifat mutlak, karena berlaku bagi setiap orang dan tidak memungkinkan adanya bukti lawan.

---

[90] Ibid., Hal 25

[91] Alfitra, Hukum Pembuktian dalam beracara Pidana, Perdata dan dan Korupsi di Indonesia, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2011, hal. 28.

[92] Admani Chazawi, 2008, Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi, Bandung: Alumni, Hal. 24.

b. Membuktikan dalam arti konvensional berarti memberi kepastian, tetapi bukan kepastian mutlak ,melainkan kepastian yang relatif dan sifatnya mempunyai tingkatan-tingkatan sebagai berikut :[93]

1) Kepastian yang hanya didasarkan pada perasaan, sehingga bersifat intuitif dan disebut *conviction intime*.
2) Kepastian yang didasarkan pada pertimbangan akal, sehingga disebut *conviction raisonee.*
3) Membuktikan dalam arti yuridis (dalam hukum acara perdata) tidak lain berarti memberi dasar-dasar yang cukup kepada hakim yang memeriksa perkara, guna memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan.

Alat bukti yang diajukan oleh para pihak di persidangan akan dilakukan penilaian oleh hakim. Pada umumnya sepanjang undang-undang tidak mengatur, sebaliknya Hakim bebas untuk menilai pembuktian. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang dapat mengikat hakim pada alat-alat bukti tertentu (misalnya alat bukti surat), sehingga hakim tidak bebas menilainya. Sebaliknya, pembentukan undang-undang dapat menyerahkan dan memberi kebebasan pada hakim dalam menilai pembuktian terhadap alat bukti, misalnya keterangan saksi yang mempunyai kekuatan pembuktian yang bebas, artinya diserahkan pada

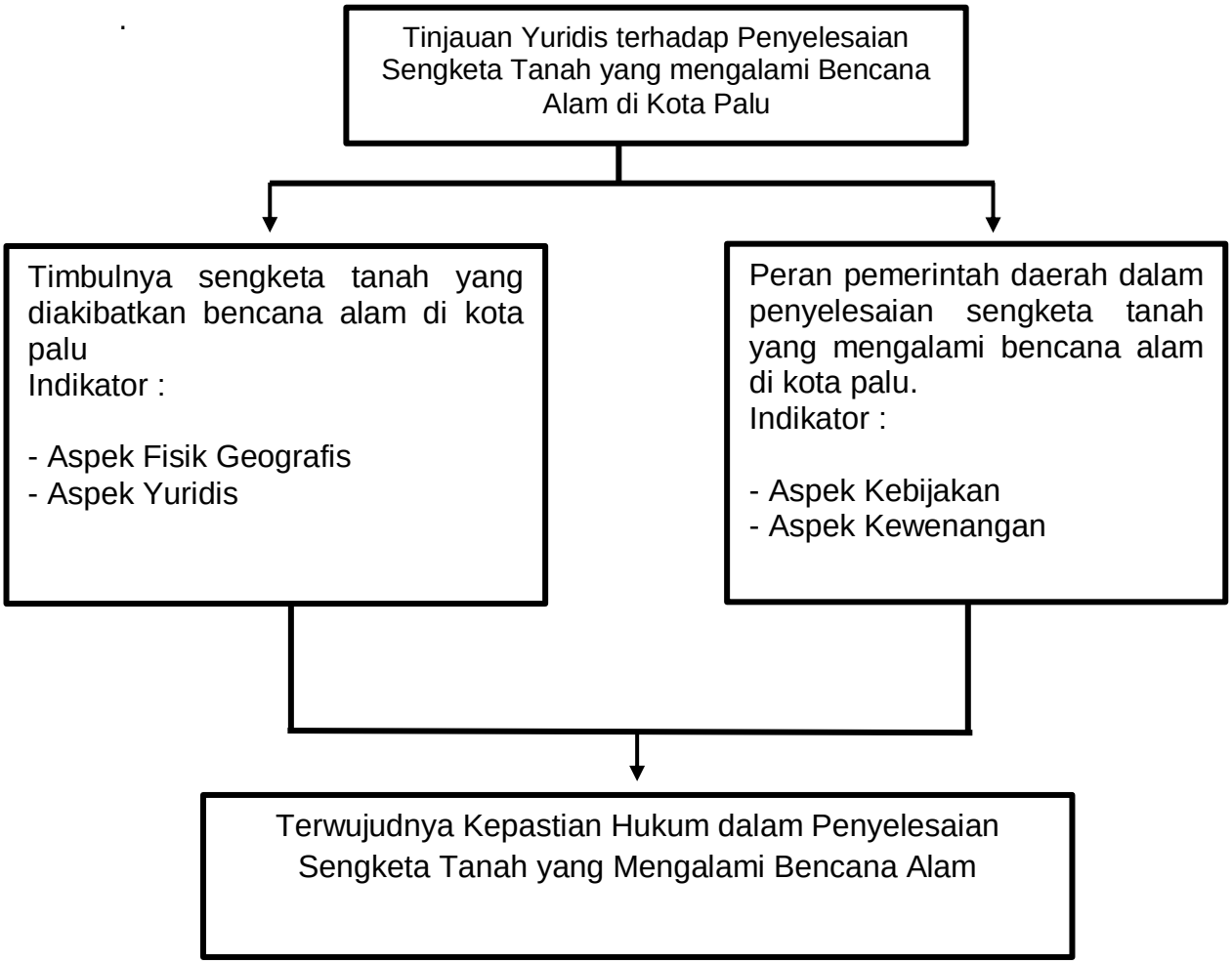
[93] Sudikno Mertokusumo, Op, Cit., Hal. 127

hakim untuk menilai pembuktiannya, hakim boleh terikat atau tidak terikat pada keterangan yang diberikan oleh saksi.[94]

[94] Efa Laela Fakhriah, 2013, Bukti Elektronik dalam Sistem Pembuktian Perdata, Cetakan ke-2, Bandung:PT. Alumni, Hal. 40

## E. Kerangka Pikir.

.



## F. Definisi Operasional.

Beberapa definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

1) Hak atas tanah adalah Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
2) Hak Bangsa adalah semacam Hak Ulayat yang berarti dalam konsepsi hukum tanah nasional hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi.
3) Hak Menguasai Negara adalah Suatu Konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah Suatu Orgaranisi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini di pegang oleh negara
4) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.
5) Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

6) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
7) Hak Pakai adalah suatu hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan di dalam keputusan perjanjian oleh Pejabat yang berwenang memberikannya atau didalam perjanjian dengan pemilik tanahnya.
8) Bencana (*disaster*) merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
9) Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi
10) sengketa pertanahan adalah Perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.

11) Penyelesaian sengketa tanah adalah upaya untuk menyelesaikan perselisihan pertanahan.
12) Negoisasi adalah penyelesaian sengketa melalui kompromi antara pihak-pihak yang berengketa, tanpa mengundang kehadiran pihak ketiga untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi diantara mereka.
13) Mediasi merupakan intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan.
14) Konsiliasi merupakan proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan pihak ketiga untuk diikutsertakan daam penyelesaian sengketa, yaitu seperti seorang profesional atau ahli.
15) Arbitrase merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh lembaga alternatif penyelesaian sengketa (khususnya pertanahan) di luar pengadilan