

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum yang bersifat agraris, maka tanah merupakan salah satu memegang peranan penting dalam pembangunan. Tanah merupakan kebutuhan dasar umat manusia, karena manusia membutuhkannya sebagai tempat berpijak dan tempat untuk menjalani aktifitasnya. Aktifitas tersebut berfungsi untuk mensejahterakan hidup manusia yang dapat menunjang kehidupannya, seperti bercocok tanam, membangun rumah untuk tempat tinggal, dan kegiatan lainnya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang berada di lapisan paling atas, keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).¹

Atas dasar kebutuhan terhadap tanah yang semakin meningkat, maka negara memiliki hak untuk mengatur di bidang pertanahan, sehingga negara harus membuat peraturan yang dapat menunjang dan mengakomodir permasalahan-permasalahan mengenai bidang pertanahan, sehingga rakyat mendapatkan perlakuan yang lebih adil mengenai permasalahan di bidang pertanahan.

Permasalahan pertanahan adalah suatu permasalahan yang cukup kompleks

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 19.

dan membutuhkan waktu yang panjang dalam menyelesaikannya.² Oleh karena itu, dapat dijelaskan bahwa permasalahan pertanahan merupakan suatu permasalahan yang cukup rumit dan sensitif sekali, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan bersifat sosial, ekonomi, politis, psikologis dan lain sebagainya, akan tetapi juga harus memperhatikan berbagai aspek kehidupan, lainnya agar penyelesaian persoalan tersebut tidak berkembang menjadi suatu keresahan yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat.³

Permasalahan di bidang pertanahan di Indonesia ini juga disebabkan oleh beberapa faktor, salah satu faktor penyebab itu adalah bencana alam, seperti bencana alam tsunami, bencana tanah longsor, bencana alam banjir, dan bencana alam lainnya. Bencana alam yang menyebabkan kerusakan yang begitu parah yaitu bencana gempa bumi di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah, yang terjadi pada tanggal 28 September 2018. Gempa bumi yang terjadi di Kota Palu tersebut, merupakan salah satu bencana alam yang cukup fenomenal karena telah mengakibatkan kerusakan-kerusakan yang multidimensi. Selain menimbulkan banyak korban jiwa, kerusakan infrastruktur, bahkan peradaban masyarakat pun juga menjadi lumpuh.

Bencana gempa tersebut juga membuat masyarakat Kota Palu kehilangan tempat tinggalnya dan segala miliknya yang berada di atas tanah. Bencana yang didahului oleh gempa kemudian terjadi peristiwa likuifaksi tanah sampai menghilangkan batas-batas tanah dan kepemilikan. Kepemilikan tanah ada juga

² Chairul Azmi, *Pertahanan di Aceh Pekerjaan Rumah Pemerintah yang Belum Usai*, Opini, Banda Aceh., 2007, hlm. 1.

³ Abdurrahman, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Transmigrasi dan Pengairan*, Alumni, Bandung, 1999, hlm.13.

yang menjadi hilang, karena tanah daratan amblas kedalam tanah yang berubah menjadi lumpur. Begitu pula batas-batas tanah tersebut menjadi semakin sulit terlacak, terutama setelah dilakukannya pembersihan dan pembenahan dengan menggunakan alat-alat berat.

Apabila melihat dari status hukum dan fisik atas tanah, terdapat beberapa masalah pertanahan yang terjadi pasca bencana alam gempa bumi di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah, antara lain sebagai berikut:⁴

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

Permasalahan lain pun muncul seperti rusaknya sertifikat hak atas tanah yang disebabkan kerusakan yang tidak disengaja akibat bencana alam ataupun kerusakan karena kertas yang termakan usia maupun tersobeknya sertifikat karena kecerobohan pemegangnya, yang menyebabkan tidak bisa terpakainya sertifikat tersebut. Selain rusaknya sertifikat, masalah lain yang dihadapi pemegang sertifikat adalah hilangnya sertifikat yang tidak diketahui keberadaannya,

⁴ 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 Selasa, 23 Oktober 2018, jam 16.44 wib, hlm.7

sehingga hal tersebut sangat merugikan pemilik hak atas tanah.

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. Surat-surat kepemilikan yang dimiliki oleh masyarakat turut hilang karena ikut terendam tanah pada saat bencana itu terjadi. Mereka yang selamat pun belum tentu mempunyai surat kepemilikan tanahnya. Selain itu, lembaga-lembaga terkait yang memiliki salinan dan arsip dokumen-dokumen hak kepemilikan tanah masyarakat juga ikut hancur dan hilang karena kantornya turut terkena bencana.

Permasalahan ini diperparah dengan besarnya jumlah tanah yang tidak tercatat dengan resmi dan hilangnya catatan tertulis yang disertai musnahnya tanda batas tanah membuat proses penentuan kepemilikan tanah adat ataupun tanah yang terdaftar, menjadi sulit. Banyaknya tanah yang tidak terdaftar akibat bencana alam ini, terdapat beberapa keadaan yang dapat menimbulkan permasalahan atas tanah tersebut. Penyelesaian hak milik atas tanah tersebut sebenarnya dapat diselesaikan antara lain dengan jaminan kepastian dan perlindungan hukum yang efektif oleh pemerintah dan lembaga-lembaga terkait terhadap hak kepemilikan atas tanah.

Keberadaan mengenai tanah dan hak-hak yang melekat di atas tanah di Indonesia, diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai definisi tanah, yang dapat disimpulkan sebagai permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian

dari ruang yang ada di atasnya dengan pembatasan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan dalam batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

Menghadapi kasus-kasus konkret, diperlukan penataan tanah kembali yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasai, dan juga kebijakan dan pemerintah untuk memberikan kepastian hukum hak atas tanah pasca bencana alam gempa bumi di Kota Palu. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Amandemen ke IV Tahun 1945 telah memberikan landasan yakni dalam Pasal 33 ayat (3).⁵ Ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.⁶

Ada 2 (dua) keadaan yang akan menimbulkan permasalahan dan penyelesaian terhadap hak milik atas tanah. Pertama, jaminan kepastian ataupun perlindungan yang efektif terhadap hak kepemilikan atas tanah. Kedua, prinsip pendaftaran tanah dan ataupun Peraturan Perundang-Undangan lainnya secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi pejabat atau pegawai pertanahan, melakukan perlindungan hak kepemilikan atas tanah, yang bersangkutan

⁵ A P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990, hlm. 25

⁶ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.12

paut dengan registrasi dan adjudikasi pemberian kepastian hukum kepada individu atas pemilik tanah korban bencana alam gempa bumi.⁷

Pemilihan judul ini murni dari hasil pemikiran peneliti dan sepengetahuan peneliti belum ada peneliti lain yang menulis skripsi yang membahas perihal ini, khususnya di Fakultas Hukum Universitas Pasundan. Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang akan dipaparkan dalam bentuk skripsi dengan judul: "**PENATAAN KEMBALI STRUKTUR PENGUASAAN HAK ATAS TANAH PASCA BENCANA ALAM GEMPA BUMI DI KOTA PALU DITINJAU DARI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH JO PERATURAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 6 TAHUN 2010 TENTANG PENANGANAN BENCANA DAN PENGEMBALIAN HAK-HAK MASYARAKAT ATAS ASET TANAH DI WILAYAH BENCANA**"

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang dari penelitian yang sudah dijelaskan sebelumnya dan untuk memudahkan proses penelitian tersebut, peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan penataan struktur penguasaan kepemilikan hak atas tanah pasca bencana alam gempa bumi di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah?

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

2. Bagaimana penataan kembali di Kota Palu pasca bencana alam gempa bumi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Penanganan Bencana dan Pengembalian Hak-Hak Masyarakat Atas Aset Tanah Di Wilayah Bencana?
3. Bagaimana kendala dan upaya Badan Pertanahan Nasional terhadap pelaksanaan penataan tanah kembali pasca bencana alam di Kota Palu?

C. Tujuan Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk mengetahui tujuan yang ingin dicapai dari penelitian tersebut adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan penataan struktur penguasaan kepemilikan hak atas tanah pasca bencana alam gempa bumi di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah
2. Untuk mengetahui pelaksanaan penataan tanah di Kota Palu pasca bencana alam gempa bumi, ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Penanganan Bencana dan Pengembalian Hak-Hak Masyarakat Atas Aset Tanah di Wilayah Bencana.
3. Untuk mengetahui kendala dan upaya peranan Badan Pertanahan Nasional terhadap pelaksanaan penataan tanah pasca bencana alam gempa bumi, ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2010 Tentang

Penanganan Bencana dan Pengembalian Hak-Hak Masyarakat Atas Aset Tanah di Wilayah Bencana.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan dan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Dapat memberikan bahan tambahan keperustakaan dalam ilmu pengetahuan, khususnya pengetahuan hukum tentang penataan kepemilikan hak atas tanah dan hasil dan penelitian tersebut dapat menjadi informasi tambahan bagi pengembangan hukum agraria.

2. Secara Praktis

- a. Dapat menjadi informasi baru bagi Badan Pertanahan Nasional dalam pelaksanaan penataan kepemilikan hak atas tanah pasca bencana alam gempa bumi di Kota Palu
- b. Dapat membantu peranan Badan Pertanahan Nasional terhadap pelaksanaan penataan pasca bencana alam gempa bumi di Kota Palu, untuk melakukan pengurusan kembali tanah masyarakat dan mendapatkan kepastian hukumnya terhadap hak atas tanahnya.

E. Kerangka Pemikiran

Beranjak dari konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, adanya

keteraturan dan ketertiban merupakan sesuatu yang diinginkan. Paradigma yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat adalah hukum dalam arti kaidah atau peraturan, dapat berfungsi sebagai penyalur kegiatan manusia pada arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.⁸

Hukum sebagai sarana pembaharuan haruslah mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan serta tahapan pembangunan pada segala bidang, sehingga dapat diciptakan ketertiban dan kepastian hukum untuk menjamin serta memperlancar sarana pembangunan.⁹ Eksistensi hukum diperlukan dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, baik dalam kelompok kecil maupun dalam lingkup internasional. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Cicero "*ubi societas ibi ius*", yang memberikan gambaran tentang hubungan hukum dengan masyarakat. Tiada masyarakat tanpa hukum dan tiada hukum tanpa masyarakat, sehingga selama ada masyarakat dipastikan terdapat hukum di dalam masyarakat tersebut.¹⁰

Pemakaian sebutan agraria dalam arti sedemikian luasnya, maka dalam pengertian Undang Undang Pokok Agraria, hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagi bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam. Selain itu dengan mulai

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 4

⁹ Komar Kantaatmadja, *Peran Dan Fungsi Profesi Hukum Dalam Undang-Undang Perpajakan*, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Pajak, Imno-Unpad, Juli 1985.

¹⁰ Lily Rasjidi Dan I B Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 100

berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum dibidang pertanahan, yang kita kenal dengan sebutan Hukum Tanah, yang dikalangan pemerintahan dan umum juga dikenal sebagai Hukum Agraria.¹¹

Perubahan itu bersifat mendasar, yang mana maksudnya baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya, Undang-Undang Pokok Agraria harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluan menurut permintaan zaman.¹²

Tanah merupakan permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi tubuh bumi yang ada dibawahnya serta ruang yang ada diatasnya, namun dalam penggunaannya hanya untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.¹³

Istilah "hak" selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah "hukum". dalam literatur Belanda kedua-duanya disebut dengan "*recht*", dikarenakan hal tersebut, apabila seseorang memperoleh hak atas tanah, maka pada diri seseorang yang memperoleh hak atas tanah tersebut mempunyai kekuasaan untuk menguasai tanah tersebut.

Pengertian "penguasaan" dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti

¹¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm 1

¹² *Ibid*, hlm.25

¹³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, Pasal 4 ayat (2)

yuridis, juga beraspek privat dan beraspek publik. 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, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain. Adapun penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah, sebagaimana yang disebut dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan Pasal 12 Undang-Undang Pokok Agraria.¹⁴

Tujuannya adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang peguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan tanah merupakan salah satu kekayaan alam yang wajib untuk dilindungi.¹⁵ Selain itu tujuannya juga tidak lain dari untuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat atas hak mereka.

Dalam rangka memenuhi standar pelayanan dan pengaturan pertanahan dan pelaksanaan program-program pemerintah di bidang pertanahan, perlu diadakan perubahan ketentuan-ketentuan pelimpahan kewenangan mengenai pemberian hak atas tanah dan pendaftaran tanah tertentu.

Sebagaimana diketahui bahwa setiap permasalahan pertanahan selalu

¹⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenada Media Group, Bandung, 2011, hlm.73.

¹⁵ A P Parlindungan, *Op. Cit.*, hlm. 25.

terkait dengan hak atas tanah. Adapun faktor-faktor dari penyebab timbulnya masalah pertanahan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3 bagian, yaitu: ¹⁶

1. Faktor Kepemilikan Tanah atau Kondisi Penguasaan Tanah

Tanah termasuk benda terdaftar. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan kepastian mengenai status kepemilikan. Oleh sebab itu diperlukannya pendaftaran tanah yang tujuannya mendapatkan jaminan terhadap kepastian hukum mengenai suatu hak atas tanah. Hak atas tanah lahir berdasarkan dari 3 persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon, yaitu adanya hubungan sebagai syarat yuridis, mengenai tanah tertentu sebagai syarat fisik, dan adanya bukti-bukti surat atas kedua syarat tersebut sebagai syarat administratif.

2. Faktor Pemilik Tanah

Penetapan yang didasarkan pada kebenaran informasi dari syarat yuridis, syarat fisik, syarat administratif.

3. Faktor dari Masyarakat

Masalah pertanahan ini dapat bersumber dari kesadaran hukum pada masyarakat itu sendiri. Sebagaimana penjelasan pada Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan pada kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Pengertian Pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, mengandung berbagai aspek teknis dan aspek yuridis. Bila ditinjau lebih mendalam pengertian tersebut

¹⁶ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor: IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agrari dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.¹⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dijelaskan:¹⁸

"Pendaftaran adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebani."

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹⁹

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas, sederhana, aman, terjangkau, dan terbuka sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 2

¹⁷ A P Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 79

¹⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 477

¹⁹ *Ibid*, hlm. 286

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan penjelasannya.²⁰

1. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama pemegang hak atas tanah.
2. Asas aman menunjukkan pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah.
3. Asas terjangkau, menunjukkan pada keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaran pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir menunjukkan pada kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hari.
5. Asas terbuka menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

²⁰ Florianus S P Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, 2007, hlm. 17-18

Selain azas-azas tersebut diatas. Di dalam sistem publikasi negatif pendaftaran tanah dikenal 2 azas lainnya, yaitu:²¹

- a. Azas publisitas yaitu bahwa nama pemilik bidang tanah, status hak atas tanah serta adanya beban-beban diatasnya harus didaftarkan dimana data-data ini terbuka bagi umum.
- b. Azas spesialisitas yaitu bahwa letak tanah, lokasi, luas serta tanda-tanda batasnya harus tampak jelas.

Kegiatan pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah sebagaimana terdapat dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kegiatan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak atas tanah, dan
3. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (sertifikat).

Pasal-Pasal di dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan adanya dan macam hak-hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53.²²

Bunyi Pasal 2 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

Ayat (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan

²¹ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 30.

²² Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 286

bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Ayat (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas, ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu:

"1. Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) ialah:
 Hak milik;
 Hak guna-usaha;
 Hak guna-bangunan;
 Hak pakai;
 Hak sewa;
 Hak membuka tanah;
 Hak memungut hasil hutan;
 Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara disebutkan dalam Pasal 53."

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut:

1. Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha-bagi-hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.
2. Ketentuan dalam Pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional

(BPN), yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan (Kantor Pertanahan). Dalam menjalankan tugasnya, Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria. Menurut Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, obyek pendaftaran tanah meliputi :

- “a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Wakaf;
- d. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan dan
- f. Tanah Negara”

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi dua macam yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan dengan kegiatan pengumpulan dan pengelolaan data fisik, melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi:

1. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
2. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
3. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
4. Pembuatan daftar tanah, dan
5. Pembuatan surat ukur.

Menurut Pasal 1 angka 10 dan 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua tahap yaitu :

1. Pendaftaran tanah secara sistematis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan.
2. Pendaftaran tanah secara sporadis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadis juga akan ditingkatkan. Pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan meningkatkan kegiatannya dan dengan melihat pentingnya pemeliharaan data fisik dan data yuridis.

Dalam pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan pendaftaran bidang-bidang tanah secara besar-besaran dalam suatu wilayah yang telah ditentukan. Pendaftaran tanah secara sistematis yang dilaksanakan melalui ajudikasi, dapat lebih memantapkan tujuan dari pendaftaran tanah, yaitu untuk menjamin perlindungan dan kepastian hukum hak atas tanah.

Adapun hal-hal untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, mencakup:²³

²³ Soelarman Brotosoelarno, *Aspek Teknis dan Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, Fakultas Hukum

1. Kepastian mengenai orang dan badan hukum yang menjadi pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah, disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah;
2. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah dengan luas tanah sehingga dapat memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar dan kepastian mengenai letak tanah; dan
3. Kepastian mengenai hak apa yang ada di atas tanah (seperti hak milik, hak milik atas satuan rumah susun dan hak-hak yang terdaftar) di sebut dengan kepastian mengenai hak atau status.

Selain itu, menurut Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yaitu:

1. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
2. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Sehubungan dengan itu tujuan pendaftaran tanah disini adalah suatu kegiatan pemerintah yang memberikan fungsi untuk menjamin adanya kepastian hukum dan kepastian hak dalam bidang Agraria. Perlu diketahui disini bahwa dengan perkembangan perekonomian yang pesat dan banyak tanah yang tersangkut dalam kegiatan ekonomi, misalnya jual beli, sewa

menyewa, pembebanan hak tanggungan atas tanah yang dijadikan jaminan karena adanya pemberian kredit, maka oleh karena itu diperlukanlah pendaftaran tanah dan disinilah tujuan pendaftaran tanah tersebut dilakukan.²⁴

Sesuai dengan pembahasan di atas bahwa pendaftaran tanah ini memiliki tujuan, yang sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi:

1. Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
2. Pendaftaran tanah bertujuan untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Pendaftaran tanah bertujuan untuk terselenggaranya tertib administratif pertanahan.

Sebagaimana dapat diketahui bahwa pengumpulan data yuridis dilakukan melalui pembuatan akta, tetapi bukan akta tersebut yang terdaftar. Akta hanya merupakan sumber data yuridis yang diperlukan untuk mendaftarkan haknya, sedangkan yang merupakan surat tanda bukti hak atas tanah adalah sertifikat. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak

²⁴ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 41

yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah.²⁵

Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Bentuk, isi, cara pengisian dan penandatanganan sertifikat ditetapkan oleh Menteri. Sertifikat merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Jika suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Pengertian data fisik dan data yuridis berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu:

"Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang

²⁵ A P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 79

tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya."

Untuk keperluan pengumpulan dan pengelolaan data fisik pertamanya dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan, kegiatan ini meliputi:²⁶

1. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
2. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
3. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
4. Pembuatan daftar tanah; dan
5. Pembuatan surat ukur.

Sedangkan data yuridis dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi :

"Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya."

Dengan mengumpulkan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk kepentingan pendaftarannya, diharapkan pendaftaran tanah secara sistematis dapat memantapkan tujuan dari pendaftaran tanah yang diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguh pun sistem publikasi yang digunakan

²⁶ Budi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 473

adalah sistem negatif.²⁷

Kesadaran hukum di dalam masyarakat merupakan pangkal dan rasa kesadaran masyarakat untuk mewujudkan mengenai suatu peristiwa tertentu²⁸. Secara yuridis, partisipasi aktif dalam pendaftaran tanah tersebut dapat diartikan sebagai tindakan hukum (*rechtshandeling*) yang dilakukan oleh seseorang, kelompok ataupun lembaga untuk memberikan keterangan berkenaan hak-hak atas tanah yang dimiliki seseorang, serta anggapan bahwa masyarakatlah yang mengetahui terhadap segala sesuatu yang ada dilingkungan masyarakat tersebut.

Menurut Pasal 1 angka 22 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa :

"Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintahan Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan"

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan (Kantor Pertanahan) Kabupaten atau Kota. Dalam menjalankan tugasnya, Kantor Pertanahan dibantu juga oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria, Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau Kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Selain itu, Pejabat Pembuat Akta Tanah,

²⁷ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 167

dikenal juga dengan sebutan PPAT, yaitu Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam melaksanakan penelitian yang berhubungan dengan judul ini, yaitu sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian yang menitikberatkan penelitian terhadap data sekunder berupa bahan hukum primer seperti peraturan Perundang-Undangan, bahan hukum sekunder seperti artikel.²⁹ Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang di pakai dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu yang dimaksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.³⁰ Sehingga dapat menggambarkan dan menganalisis ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan penyelesaian penataan tanah di Kota Palu pasca bencana alam gempa bumi ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 11

³⁰ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* hlm. 10

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam 2 (dua) tahap, yaitu sebagai berikut:

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan, yaitu penyusunan dengan melakukan penghimpunan data dari Perundang-Undangan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan obyek penelitian yaitu sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer yang terdiri dari :

- a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen ke IV
- b) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- d) Peraturan Menteri Negara Agraria Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer. Misalnya berupa tulisan-tulisan ahli di bidang hukum dalam bentuk karya ilmiah, jurnal, majalah dan artikel-artikel dan juga berbagai literatur dan dan hasil penelitian oleh para ahli yang berkaitan dengan tinjauan yuridis terhadap

penyelesaian pendaftaran tanah di lokasi bencana alam pasca bencana alam gempa bumi

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum sekunder, misalnya berupa surat kabar, majalah, dan data melalui internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian yang akan dianalisis, dikumpulkan dengan menggunakan teknik sebagai berikut

- a. Studi dokumen dilakukan dengan cara studi dokumentasi dalam bentuk studi keperpustakaan

5. Metode Analisis Data

Ketiga bahan hukum yang sudah dipaparkan di atas seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, kemudian dianalisis secara yuridis normatif berdasarkan analisis kualitatif dan penjelasannya dalam bentuk deskriptif analitis.

6. Lokasi Penelitian

Tempat penelitian dilakukan, diantaranya:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung
Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Bandung.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung
Jalan Dipatiukur Nomor 35 Bandung.
- c. Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi Jalan
Encep Kartawiria No.21a Cimahi.