

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Kepastian Hukum terhadap Hak Milik Atas Tanah yang Terdampak Bencana Alam di Indonesia

Pandji Pratama

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Prof. Gayus Lumbuun Jakarta

pandjipratama1988@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to analyze legal certainty regarding land ownership rights affected by natural disasters. This issue is significant because the existing regulatory framework in Indonesia has not yet optimally provided legal certainty for holders of land rights whose properties are impacted by disasters. This study employs a normative juridical method with a statute approach and a conceptual approach. The legal materials used include primary legal materials in the form of legislation, secondary legal materials comprising academic literature and scientific journal articles, and tertiary legal materials. The findings reveal two main conclusions. First, land ownership rights under Indonesian agrarian law constitute rights that are hereditary, strongest, and fullest in nature as stipulated in Article 20 of the Basic Agrarian Law, yet may be extinguished by operation of law upon the destruction of the land. Second, legal certainty regarding land ownership rights affected by natural disasters has not been optimally realized, either at the normative or empirical level. At the normative level, ambiguities remain in the definition of destroyed land, disharmony persists between disaster law and agrarian law, and no adequate provisions exist governing compensation for the extinguishment of ownership rights due to natural disasters. At the empirical level, the implementation of rights recovery in the field continues to be hampered by limited technical capacity and inconsistent policies. This study recommends regulatory harmonization and the establishment of clear mechanisms for compensation to holders of land ownership rights affected by natural disasters.

Keywords: *legal certainty, land ownership rights, natural disasters, destroyed land, agrarian law.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam. Hal ini penting karena pengaturan yang ada di Indonesia belum optimal memberikan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah yang terkena bencana. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur dan artikel jurnal ilmiah, serta bahan hukum tersier. Hasil penelitian menunjukkan dua temuan utama. Pertama, hak milik atas tanah dalam hukum agraria Indonesia merupakan hak yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA, tetapi dapat hapus demi hukum apabila tanahnya musnah. Kedua, kepastian

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

hukum terhadap hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam belum terwujud secara optimal, baik pada tataran normatif maupun empiris. Pada tataran normatif, masih terdapat ketidakjelasan definisi tanah musnah, disharmoni antara hukum bencana dan hukum agraria, serta ketiadaan pengaturan yang memadai mengenai kompensasi atas hapusnya hak milik akibat bencana. Pada tataran empiris, pelaksanaan pemulihan hak di lapangan masih terhambat oleh keterbatasan kapasitas teknis dan ketidakkonsistenan kebijakan. Penelitian ini merekomendasikan harmonisasi regulasi serta pengaturan yang tegas mengenai mekanisme ganti kerugian bagi pemegang hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam.

Kata Kunci: kepastian hukum, hak milik atas tanah, bencana alam, tanah musnah, hukum agraria.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan yang secara geografis terletak pada pertemuan tiga lempeng tektonik besar dunia, yakni Lempeng Eurasia, Lempeng Indo-Australia, dan Lempeng Pasifik. Kondisi ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan tingkat kerawanan bencana alam tertinggi di dunia. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat bahwa sepanjang tahun 2025 saja telah terjadi tidak kurang dari 3.233 kejadian bencana di seluruh wilayah Indonesia. Dari data tersebut, banjir tercatat sebagai bencana yang paling sering terjadi dengan 1.652 kejadian. Selain banjir, cuaca ekstrem juga mendominasi dengan 714 kejadian, diikuti kebakaran hutan dan lahan (karhutla) sebanyak 546 kejadian. BNPB juga mencatat 233 kejadian tanah longsor, 36 kejadian kekeringan, serta 21 kejadian gelombang pasang dan abrasi. Sementara bencana geologi seperti gempa bumi tercatat sebanyak 23 kejadian, erupsi gunung api sebanyak 7 kejadian, dan 1 kejadian tsunami sepanjang tahun 2025 (Belajar dari Ribuan Bencana, 2025). Rentetan peristiwa bencana berskala besar seperti tsunami Aceh pada 26 Desember 2004, gempa bumi dan likuifaksi di Kota Palu pada 28 September 2018, serta erupsi Gunung Semeru pada 2021 menjadi bukti nyata betapa rentannya wilayah Indonesia terhadap ancaman bencana alam yang dapat terjadi sewaktu-waktu.

Dampak yang ditimbulkan oleh bencana alam tidak semata-mata berupa korban jiwa, melainkan juga menyentuh aspek kepemilikan harta benda, terutama tanah. Tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia, baik dari dimensi ekonomi, sosial, maupun hukum. Hak milik atas tanah merupakan hak yang paling kuat dan penuh sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Namun, ketika bencana alam melanda, kondisi fisik bidang tanah dapat mengalami perubahan yang bersifat fundamental, mulai dari pergeseran batas, deformasi permukaan (Ratode, Nugroho, & Sufyandi, 2021: 83–85), hingga kemusnahan total akibat abrasi, likuifaksi (Dwi Rahayu, Pujiwati, & Rubiati, 2023: 252), maupun lahar vulkanik (Cahyono & Purbadiri, 2023: 124). Akibat hukumnya

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

adalah hak atas tanah yang telah terdaftar dapat dinyatakan hapus demi hukum ketika tanahnya musnah.

Persoalan hukum yang muncul pasca bencana alam tidak hanya menyangkut kemusnahan fisik tanah, tetapi juga mencakup hilangnya dokumen kepemilikan, hancurnya batas-batas persil, serta lenyapnya arsip pendaftaran tanah, baik yang disimpan oleh masyarakat maupun oleh kantor pertanahan (Nur Amrin dkk., 2022: 67). Kondisi demikian menyebabkan para korban bencana kesulitan membuktikan hak kepemilikannya dan memperoleh jaminan perlindungan hukum yang efektif (Taqwaddin dkk., 2012: 252–253). Dalam peristiwa tsunami Aceh misalnya, bencana tidak hanya menghancurkan dan menghilangkan batas-batas persil tanah, tetapi juga mengakibatkan tenggelamnya sejumlah persil di kawasan pantai, deformasi permukaan bumi secara horizontal dan vertikal, serta hilangnya seluruh surat bukti hak atas tanah milik warga maupun arsip kantor pertanahan (Nur Amrin dkk., 2022: 67–68). Sementara pada peristiwa likuifaksi Palu 2018, terjadi perbedaan posisi lateral bidang tanah yang cukup signifikan hingga mencapai rata-rata 7 meter di Kelurahan Balaroa sehingga rekonstruksi batas tanah menjadi sangat kompleks (Ratode, Nugroho, & Sufyandi, 2021: 83).

Dari sisi regulasi, kerangka hukum pertanahan Indonesia sesungguhnya telah mengatur tentang hapusnya hak atas tanah, salah satunya disebabkan oleh musnahnya tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPA. Namun, pengaturan tersebut dinilai belum cukup komprehensif untuk menjawab keseluruhan persoalan hukum yang timbul akibat bencana alam. Ini disebabkan UUPA hanya menetapkan bahwa tanah musnah mengakibatkan hapusnya hak tanpa mengatur mekanisme lebih lanjut sehingga menimbulkan ambiguitas normatif dan kekosongan hukum (Irfansyah, Husodo, & Candrakirana, 2026: 21–22).

Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah sebagai upaya mengisi kekosongan hukum tersebut, yang kemudian diperbarui melalui Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024. Meskipun regulasi ini merupakan langkah maju, implementasinya di lapangan masih menemui berbagai hambatan, termasuk disharmoni antara kebijakan penetapan zona merah pasca bencana dengan jaminan hak perdata warga terdampak. Dalam konteks likuifaksi Palu misalnya, kebijakan pemerintah yang cenderung mengedepankan bantuan hunian tetap (Huntap) tanpa mekanisme ganti kerugian yang memadai justru berpotensi menekan hak perdata warga melalui skema hibah yang tidak setara (Yanji dkk., 2026: 865–866; Lestari, 2021: 165).

Penelitian-penelitian terdahulu telah menyentuh berbagai aspek dari persoalan ini secara parsial. Nur Amrin dkk. (2022) mengkaji status hukum hak atas tanah yang terkena bencana alam dari perspektif perbedaan jenis bencana. Dwi Rahayu dkk. (2023) memfokuskan kajiannya pada akibat hukum likuifaksi terhadap kepastian hukum hak

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

atas tanah ditinjau dari PP No. 18 Tahun 2021. Sholikhah dan Fitri (2025) meneliti tanggung jawab pemerintah daerah dalam merekonstruksi batas hak milik tanah pasca bencana. Namun, kajian yang secara khusus dan komprehensif membahas kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam, dengan mencakup aspek perlindungan hukum, mekanisme pemulihan hak, dan tanggung jawab negara secara terpadu, masih relatif terbatas.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat urgensi akademis dan praktis untuk mengkaji secara mendalam kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam dalam kerangka hukum agraria Indonesia. Hal ini penting tidak hanya untuk mengisi kekosongan kajian ilmiah yang ada, tetapi juga untuk memberikan kontribusi pemikiran bagi penguatan regulasi dan kebijakan pertanahan nasional dalam rangka perlindungan hak konstitusional warga negara atas tanah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

TINJAUAN LITERATUR

Teori Kepastian Hukum

Kajian mengenai kepastian hukum tidak dapat dilepaskan dari pemikiran Gustav Radbruch yang merumuskan tiga nilai dasar hukum, yakni keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). Dalam konstruksi pemikiran Radbruch, kepastian hukum menempati posisi yang sangat penting karena elemen itu menjadi syarat mutlak bagi hukum untuk dapat berfungsi secara efektif dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki bahwa hukum itu harus positif. Artinya, hukum harus ditetapkan secara tegas dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar setiap orang dapat mengetahui dengan pasti apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Radbruch menegaskan bahwa hukum yang tidak pasti bukanlah hukum, sebab salah satu fungsi terpenting hukum adalah memberikan jaminan dan prediktabilitas bagi para subjek hukum dalam menjalani kehidupan bermasyarakat (Radbruch, 2006: 7).

Lebih lanjut, Radbruch membedakan antara kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam hukum. Kepastian hukum oleh hukum bermakna bahwa hukum sebagai instrumen harus mampu menciptakan situasi yang pasti bagi masyarakat. Sedangkan kepastian hukum dalam hukum bermakna bahwa norma hukum itu sendiri harus jelas, tidak multitafsir, dan dapat diterapkan secara konsisten. Dalam konteks hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam, pemikiran Radbruch ini relevan untuk mengukur apakah perangkat hukum yang ada telah cukup jelas dan pasti dalam mengatur nasib hak kepemilikan tanah ketika terjadi peristiwa bencana yang berada di luar kendali manusia.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Gagasan Radbruch tersebut kemudian menemukan relevansinya dalam konteks hukum Indonesia melalui pemikiran Sudikno Mertokusumo. Sudikno menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum di samping keadilan dan kemanfaatan. Menurutnya, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya, dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Sudikno juga menekankan bahwa kepastian hukum tidak semata-mata berarti kepastian peraturan, melainkan juga kepastian perilaku, yakni kepastian bahwa aparat penegak dan pelaksana hukum akan bertindak sesuai dengan norma yang berlaku (Mertokusumo, 2007: 160). Dengan kata lain, kepastian hukum dalam pandangan Sudikno mencakup dua dimensi: dimensi normatif berupa kejelasan dan konsistensi aturan hukum, serta dimensi empiris berupa jaminan pelaksanaan hukum yang nyata di lapangan.

Dalam kerangka penelitian ini, kedua pemikiran tersebut digunakan secara komplementer. Pemikiran Radbruch digunakan sebagai landasan untuk menilai apakah pengaturan hukum agraria Indonesia, khususnya terkait hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam, telah memenuhi syarat kepastian dalam tataran normatif: apakah aturannya jelas, tidak tumpang tindih, dan tidak menimbulkan multitafsir. Sementara pemikiran Sudikno Mertokusumo digunakan untuk menilai dimensi praktis: apakah para pemegang hak milik yang tanahnya terdampak bencana benar-benar dapat memperoleh haknya kembali, dan apakah negara melalui aparatnya telah menjalankan kewajibannya secara konsisten dalam memberikan perlindungan dan pemulihan hak tersebut.

Konsep Hak Milik Atas Tanah

Hak milik atas tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia diatur dalam UUPA. Pasal 20 ayat (1) UUPA mendefinisikan hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Dalam penjelasan pasal tersebut, sifat "terkuat dan terpenuh" tidak berarti hak milik bersifat mutlak tanpa batas, melainkan bahwa hak milik memiliki kedudukan paling tinggi di antara hak-hak atas tanah lainnya dan memberikan wewenang paling luas kepada pemegangnya. Meski demikian, UUPA menegaskan bahwa hak milik atas tanah pun dapat hapus, antara lain karena pencabutan hak, penyerahan sukarela, penelantaran, dan karena musnahnya tanah.

Konsep Bencana

Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana dipahami sebagai suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang menimbulkan ancaman serta gangguan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat. Peristiwa tersebut dapat bersumber dari faktor alam, nonalam, maupun faktor manusia, yang pada

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

akhirnya menimbulkan berbagai dampak, seperti korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian material, hingga dampak psikologis terhadap masyarakat terdampak.

Undang-undang tersebut selanjutnya mengklasifikasikan bencana ke dalam beberapa jenis. Pertama, bencana alam, yaitu bencana yang terjadi akibat proses atau fenomena alam, seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung api, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Jenis bencana ini pada dasarnya muncul dari dinamika alam yang berada di luar kendali manusia, meskipun tingkat risikonya dapat dipengaruhi oleh kondisi sosial dan lingkungan (Pasal 1 angka 2).

Kedua, bencana nonalam, yaitu bencana yang disebabkan oleh faktor nonalam, antara lain kegagalan teknologi, kegagalan modernisasi, epidemi, maupun wabah penyakit. Dalam konteks ini, bencana tidak semata-mata berasal dari gejala alam, tetapi juga dari perkembangan sistem sosial, teknologi, dan kesehatan masyarakat yang dapat menimbulkan gangguan berskala luas terhadap kehidupan manusia (Pasal 1 angka 3).

Ketiga, bencana sosial, yakni bencana yang timbul akibat tindakan atau dinamika sosial manusia, seperti konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, serta tindakan teror. Bencana sosial menunjukkan bahwa ancaman terhadap keselamatan dan ketertiban masyarakat juga dapat bersumber dari relasi sosial yang destruktif dan memicu disintegrasi sosial (Pasal 1 angka 4).

Konsep Tanah Musnah dan Bencana Alam

Konsep tanah musnah dalam hukum agraria Indonesia merujuk pada kondisi di mana bidang tanah secara fisik tidak lagi ada atau tidak dapat diidentifikasi akibat suatu peristiwa tertentu. Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah jo. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024 menjadi regulasi teknis yang secara khusus mengatur mekanisme penetapan status tanah musnah. Dalam konteks bencana alam, perlu dibedakan antara tanah yang musnah secara total (misalnya akibat abrasi dan likuifaksi) dengan tanah yang hanya mengalami pergeseran batas akibat gempa bumi, karena keduanya memiliki konsekuensi hukum yang berbeda terhadap kepastian hak milik pemegang hak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang bersifat preskriptif dengan menyandarkan diri pada sumber-sumber kepustakaan sebagai bahan utama. Penelitian yuridis normatif dipilih karena persoalan yang dikaji berpusat pada ada atau tidaknya kepastian norma hukum dalam mengatur hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan persoalan hukum yang dikaji (Marzuki, 2005: 93). Dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan yang ditelaah meliputi UUPA, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, PP No. 18 Tahun 2021, serta Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah jo. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024, beserta peraturan pelaksana terkait lainnya.

Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan ini digunakan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan (Marzuki, 2005: 93). Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual digunakan untuk membangun pemahaman mengenai konsep kepastian hukum, konsep hak milik atas tanah, dan konsep tanah musnah sebagai landasan analisis.

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur, artikel jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Analisis dilakukan secara preskriptif, yakni memberikan penilaian dan argumentasi hukum terhadap persoalan yang dikaji guna menemukan jawaban yang tepat atas rumusan masalah yang diajukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia

Dasar Filosofis dan Konstitusional

Pengaturan hak milik atas tanah di Indonesia berakar pada falsafah bangsa yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusional ini menjadi landasan bagi lahirnya konsep Hak Menguasai Negara (HMN), yakni kewenangan negara untuk mengatur, menyelenggarakan, menggunakan, memelihara, dan mengawasi peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah (Harsono, 2008). HMN bukan berarti negara memiliki tanah dalam pengertian hukum perdata, melainkan negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang memiliki wewenang untuk mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan tanah.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Amanat konstitusional tersebut kemudian dijabarkan secara operasional melalui UUPA. UUPA merupakan tonggak unifikasi hukum agraria Indonesia yang menggantikan sistem hukum agraria kolonial Belanda yang bersifat dualistis. Dengan berlakunya UUPA, hukum agraria Indonesia berpijak pada hukum adat sebagai dasarnya, dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional dan negara (Parlindungan, 1998).

Pengertian dan Sifat Hak Milik Atas Tanah

Hak milik atas tanah diatur secara khusus dalam Pasal 20 hingga Pasal 27 UUPA. Pasal 20 ayat (1) UUPA mendefinisikan hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan tetap mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Tiga sifat utama hak milik atas tanah dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, turun-temurun, artinya hak milik tidak hanya berlaku selama hidup pemegang haknya, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Hal ini membedakan hak milik dari hak-hak atas tanah lain seperti Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB) yang terikat jangka waktu tertentu.

Kedua, terkuat, artinya hak milik memiliki kedudukan hukum tertinggi di antara seluruh hak atas tanah yang dikenal dalam UUPA. Hak milik tidak mudah hapus dan memberikan perlindungan hukum paling kuat kepada pemegangnya dibandingkan hak-hak atas tanah lainnya.

Ketiga, terpenuh, artinya hak milik memberikan wewenang paling luas kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah tersebut, baik untuk usaha pertanian maupun non-pertanian, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan fungsi sosial tanah.

Meskipun demikian, sifat terkuat dan terpenuh ini tidak berarti hak milik bersifat absolut tanpa batas. Pasal 6 UUPA dengan tegas menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga penggunaan tanah tidak boleh merugikan kepentingan umum.

Subjek dan Objek Hak Milik

Pasal 21 UUPA mengatur bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Badan hukum pada prinsipnya tidak dapat mempunyai hak milik, kecuali badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PP No. 38 Tahun 1963. Pembatasan subjek ini merupakan perwujudan prinsip nasionalitas dalam hukum agraria Indonesia yang bertujuan melindungi kepemilikan tanah dari penguasaan asing.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Objek hak milik adalah tanah, yakni permukaan bumi beserta tubuh bumi di bawahnya dan ruang di atasnya sejauh diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu (Pasal 4 UUPA). Dengan demikian, eksistensi fisik tanah merupakan syarat mutlak keberadaan hak milik, yang menjadi relevan ketika dihadapkan pada persoalan bencana alam yang dapat memusnahkan objek tersebut.

Terjadinya dan Hapusnya Hak Milik

Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUPA, yakni menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan ketentuan undang-undang. Sementara itu, Pasal 27 UUPA mengatur bahwa hak milik dapat hapus karena dua faktor sebagai berikut:

Tanahnya jatuh kepada negara, yang disebabkan oleh: pencabutan hak (Pasal 18), penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, ditelantarkan, dan karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2);

Tanahnya musnah.

Frasa "tanahnya musnah" dalam Pasal 27 UUPA inilah yang menjadi titik simpul persoalan hukum dalam konteks bencana alam. UUPA tidak memberikan definisi lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan "musnah" sehingga untuk waktu yang lama terdapat kekosongan norma teknis mengenai bagaimana penetapan tanah musnah dilakukan secara prosedural. Kekosongan inilah yang kemudian berupaya diisi oleh Peraturan Menteri ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah jo. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024.

Pendaftaran Tanah sebagai Instrumen Kepastian Hukum

Instrumen utama untuk mewujudkan kepastian hukum hak milik atas tanah adalah pendaftaran tanah. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. PP No. 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, serta untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Hasil akhir pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat (Pasal 19 UUPA jo. Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997). Dalam konteks penelitian ini, sertifikat hak milik menjadi instrumen vital yang seharusnya mampu memberikan kepastian hukum bagi pemegangnya, termasuk ketika tanahnya terdampak bencana alam.

Kepastian Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Yang Terdampak Bencana Alam

Tipologi Dampak Bencana Alam Terhadap Hak Milik Atas Tanah

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Dalam menganalisis kepastian hukum hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam, perlu terlebih dahulu dipahami bahwa tidak semua bencana alam menimbulkan akibat hukum yang sama terhadap hak atas tanah. Berdasarkan kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur akademis, dampak bencana alam terhadap hak milik atas tanah dapat diklasifikasikan ke dalam tiga tipologi:

Pertama, tanah bergeser batasnya (deformasi), yakni kondisi di mana fisik tanah masih ada namun terjadi pergeseran posisi atau perubahan batas akibat gempa bumi. Pada tipologi ini, hak atas tanah secara yuridis tidak hapus karena objek tanahnya masih eksis, meskipun diperlukan rekonstruksi batas untuk mengembalikan batas bidang tanah sebagaimana semula (Nur Amrin dkk., 2022).

Kedua, tanah berubah fungsi karena penetapan zona, yakni kondisi di mana tanah masih ada secara fisik namun ditetapkan sebagai zona merah atau kawasan terlarang pasca bencana, seperti yang terjadi pada kawasan likuifaksi di Kota Palu. Pada tipologi ini, hak milik atas tanah berada dalam kondisi yang problematis secara yuridis karena pemilik tidak dapat menggunakan tanahnya meskipun hak formalnya belum dinyatakan hapus (Yanji dkk., 2026).

Ketiga, tanah musnah total, yakni kondisi di mana tanah secara fisik tidak lagi ada, misalnya akibat abrasi pantai, likuifaksi parah, atau tertimbun lahar permanen. Pada tipologi ini, berdasarkan Pasal 27 UUPA, hak milik atas tanah hapus demi hukum (Dwi Rahayu dkk., 2023).

Kerangka Regulasi Penanganan Tanah Terdampak Bencana

Sebelum lahirnya Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 jo. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024, penanganan hukum atas tanah yang terdampak bencana alam dilakukan secara sporadis dan tidak seragam. Penanganan tsunami Aceh 2004, misalnya, dilakukan melalui program khusus bernama RALAS (Reconstruction of Aceh Land Administration System), yakni pendaftaran ulang tanah secara sistematis berbasis masyarakat yang dilakukan secara serentak. Program ini merupakan respons ad hoc pemerintah yang belum didasarkan pada kerangka regulasi yang komprehensif dan permanen.

Terbitnya Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah jo. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024 menjadi tonggak penting dalam upaya memberikan kepastian hukum bagi korban bencana. Peraturan ini mengatur prosedur teknis penetapan tanah musnah, mulai dari identifikasi, verifikasi, hingga penetapan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Selain itu, PP No. 18 Tahun 2021 juga mengatur mekanisme konsolidasi tanah pasca bencana melalui Permen ATR/BPN No. 12 Tahun 2019 sebagai instrumen penataan kembali tanah di kawasan terdampak.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Analisis Kepastian Hukum Normatif

Menggunakan kerangka teori kepastian hukum Radbruch dan Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam dapat dianalisis dari dua dimensi:

a. Dimensi Normatif (Kepastian Aturan)

Dari dimensi normatif, pengaturan hukum yang ada masih menunjukkan sejumlah persoalan yang berpotensi mengganggu kepastian hukum sebagaimana dikehendaki oleh Radbruch. Pertama, terdapat ketidakjelasan norma mengenai batas antara tanah yang "musnah" dan tanah yang sekadar "berubah batas." UUPA tidak memberikan definisi operasional mengenai kemusnahan tanah sehingga penerapannya di lapangan berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran antardaerah. Meski Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 jo. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024 telah mengatur tata cara penetapan tanah musnah, regulasi ini berada pada level peraturan menteri yang secara hierarki berada di bawah undang-undang sehingga kekuatan hukumnya terbatas.

Kedua, terdapat disharmoni norma antara ketentuan penanggulangan bencana dalam UU No. 24 Tahun 2007 dengan ketentuan hukum agraria dalam UUPA dan PP No. 18 Tahun 2021. UU Penanggulangan Bencana lebih menitikberatkan pada aspek keselamatan dan rehabilitasi, sementara aspek kepastian hak perdata atas tanah tidak diatur secara eksplisit di dalamnya sehingga timbul kekosongan norma pada titik persinggungan antara hukum bencana dan hukum agraria.

Ketiga, terdapat ketidakpastian prosedural dalam penggantian sertifikat hak milik yang hilang atau rusak akibat bencana. Meskipun PP No. 24 Tahun 1997 jo. PP No. 18 Tahun 2021 mengatur tentang penerbitan sertifikat pengganti, prosedur ini dirancang untuk kondisi normal dan belum secara spesifik mengakomodasi situasi pascabencana di mana data fisik maupun data yuridis tanah dapat hancur secara masif dan bersamaan.

b. Dimensi Empiris (Kepastian Pelaksanaan)

Dari dimensi empiris, menurut Sudikno Mertokusumo (2007: 160), kepastian hukum berarti yang berhak benar-benar dapat memperoleh haknya. Namun, kondisi di lapangan menunjukkan gambaran yang masih jauh dari ideal. Dalam kasus likuifaksi Palu 2018, pemerintah lebih mengedepankan skema bantuan hunian tetap (Huntap) tanpa diimbangi dengan mekanisme ganti kerugian yang proporsional atas hilangnya hak milik tanah, sehingga hak perdata warga terdampak terancam tergadaikan melalui skema hibah yang tidak setara (Yanji dkk., 2026). Kondisi serupa terjadi pada korban erupsi Gunung Semeru, di mana rekonstruksi batas hak milik tanah pasca bencana memerlukan koordinasi lintas sektor yang kompleks antara pemerintah daerah, Badan Pertanahan

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Nasional, dan masyarakat terdampak, namun kapasitas teknis di tingkat lokal sering kali menjadi penghambat utama (Sholikhah & Fitri, 2025).

Upaya Pemulihan Hak Milik Pasca Bencana dan Problematikanya

Dalam sistem hukum agraria Indonesia, terdapat beberapa mekanisme yang secara teoritis dapat digunakan untuk memulihkan kepastian hukum hak milik atas tanah pascabencana:

Pertama, rekonstruksi batas tanah, dilakukan untuk tanah yang bergeser namun tidak musnah. Mekanisme ini memerlukan data awal berupa peta bidang tanah, koordinat batas, dan data pengukuran dari kantor pertanahan. Persoalannya, dalam bencana berskala besar, arsip data pertanahan sering kali ikut hancur sehingga rekonstruksi batas menjadi sangat sulit dilakukan (Abidin dkk., 2005: 1–10).

Kedua, penerbitan sertifikat pengganti, untuk tanah yang sertifikatnya hilang atau rusak akibat bencana namun objek tanahnya masih ada. Prosedur ini diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 jo. PP No. 18 Tahun 2021 dan secara teknis dapat dilaksanakan, tetapi membutuhkan waktu dan persyaratan administrasi yang tidak mudah dipenuhi oleh korban bencana dalam kondisi darurat.

Ketiga, penetapan tanah musnah, untuk tanah yang secara fisik telah lenyap. Berdasarkan Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 jo. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024, penetapan tanah musnah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan hasil identifikasi lapangan. Konsekuensi hukumnya adalah hapusnya hak milik atas tanah yang musnah tersebut, dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Namun, regulasi ini belum mengatur secara memadai tentang hak kompensasi bagi pemegang hak milik yang tanahnya ditetapkan musnah akibat bencana alam. Ini merupakan suatu kekosongan norma yang berimplikasi serius terhadap kepastian hukum perlindungan hak warga negara.

Keempat, konsolidasi tanah, sebagai instrumen penataan kembali kawasan pascabencana berdasarkan Permen ATR/BPN No. 12 Tahun 2019. Mekanisme ini secara konseptual menjanjikan, tetapi memerlukan partisipasi aktif masyarakat dan koordinasi pemerintahan yang efektif agar tidak justru menimbulkan sengketa baru.

Urgensi Penguatan Regulasi

Berdasarkan analisis di atas, kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam di Indonesia belum terwujud secara optimal, baik pada tataran normatif maupun empiris. Setidaknya terdapat tiga urgensi penguatan regulasi yang perlu segera ditindaklanjuti:

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Pertama, perlunya pengaturan yang lebih komprehensif dan setingkat undang-undang mengenai nasib hak milik atas tanah dalam situasi bencana alam, termasuk mekanisme pembuktian hak alternatif ketika dokumen dan arsip pertanahan ikut musnah.

Kedua, perlunya pengaturan yang tegas mengenai hak ganti kerugian bagi pemilik tanah yang hak miliknya hapus akibat bencana alam. Ganti kerugian ini bukan sekadar bantuan sosial, melainkan kompensasi yang mencerminkan nilai hak perdata yang hilang sebagaimana diamanatkan oleh prinsip perlindungan hak konstitusional.

Ketiga, perlunya sinkronisasi norma antara UU Penanggulangan Bencana, UUPA, dan peraturan pelaksanaannya agar tidak terjadi kekosongan dan tumpang tindih yang merugikan korban bencana dalam memperjuangkan kepastian hak milik atas tanahnya.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat ditarik dua kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, pengaturan hak milik atas tanah di Indonesia dibangun di atas fondasi konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan dijabarkan secara operasional melalui UUPA. Hak milik merupakan hak atas tanah tertinggi yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, namun dapat hapus salah satunya karena musnahnya tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPA. Instrumen pendaftaran tanah melalui PP No. 24 Tahun 1997 jo. PP No. 18 Tahun 2021 menjadi sarana utama perwujudan kepastian hukum hak milik dalam kondisi normal.

Kedua, kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah yang terdampak bencana alam di Indonesia belum terwujud secara optimal. Dari dimensi normatif, masih terdapat ketidakjelasan definisi tanah musnah, disharmoni antara hukum bencana dan hukum agraria, serta ketiadaan pengaturan yang memadai mengenai kompensasi atas hapusnya hak milik akibat bencana. Dari dimensi empiris, pelaksanaan pemulihan hak di lapangan masih terhambat oleh keterbatasan kapasitas teknis, ketidakkonsistenan kebijakan, dan ketidakpastian mekanisme ganti kerugian. Terbitnya Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021 merupakan langkah maju, tetapi belum cukup untuk menjawab seluruh problematika yang ada.

SARAN

Pertama, pemerintah perlu melakukan harmonisasi regulasi antara UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan UUPA dan peraturan pelaksanaannya, termasuk mengkaji kemungkinan pengaturan khusus setingkat undang-undang mengenai perlindungan hak atas tanah dalam situasi bencana alam.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Kedua, perlu diatur secara tegas mekanisme ganti kerugian yang adil dan proporsional bagi pemegang hak milik atas tanah yang hapus akibat bencana alam, sebagai perwujudan tanggung jawab negara dalam melindungi hak konstitusional warga negara atas tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, H. Z., Meilano, I., Heryani, E., Budiwibowo, A., Bachri, S., Rommel, E., & Yanto, B. (2005). Rekonstruksi Batas Persil Tanah di Aceh Pasca Tsunami: Beberapa Aspek dan Permasalahannya. *Jurnal Infrastruktur dan Lingkungan Binaan*, 1(2), 1–10. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31774.02886>
- Belajar dari Ribuan Bencana, Indonesia Terus Menguat Sepanjang 2025. (2025). *Indonesia Baik*. <https://indonesiabaik.id/infografis/indonesia-tangguh-menghadapi-bencana-2025>
- Cahyono, A. D., & Purbadiri, A. M. (2023). Kedudukan Status Tanah Hak Milik Terindikasi Musnah Setelah Terdampak Erupsi Gunung Semeru. *IUS: Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum*, 11(2), 122–140. <https://doi.org/10.51747/ius.v11i2.1760>
- Dwi Rahayu, T., Pujiwati, Y., & Rubiati, B. (2023). Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Mengalami Likuifaksi Tanah. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, 2(2), 250–266. <https://doi.org/10.23920/litra.v2i2.1315>
- Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Irfansyah, Husodo, & Candrakirana. (2026). Sinkronisasi dan Batasan Normatif Peraturan Penghapusan Tanah dalam Sistem Hukum Agraria Indonesia. *Yurispruden*, 9(1), 21–22.
- Lestari. (2021). Status Hak Atas Tanah Pasca Bencana Likuifaksi dan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Palu. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 5(1), 165.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- Mertokusumo, S. (2007). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Nur Amrin, R., Imantaka, A. H., Yanengga, E. T. N., & Maulida, G. C. (2022). Status Hukum Hak Atas Tanah Yang Terkena Bencana Alam. *Tunas Agraria*, 5(1), 65–76. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i1.168>
- Parlindungan, A. P. (1998). *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 25 No 2 (2025) 179-193 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v25i2.127

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah.

Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021.

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Radbruch, G. (2006). Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 26(1), 7. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqi041>

Ratode, Nugroho, & Sufyandi. (2021). Analisis Perubahan Bidang Tanah Terdaftar Akibat Gempabumi dan Likuifaksi Palu Tahun 2018. *Tunas Agraria*, 4(1), 83–85.

Sholikhah, A., & Fitri, I. (2025). Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Lumajang Dalam Merekonstruksi Ketentuan Batas Hak Milik Tanah Pasca Bencana Alam. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 2(4), 1–11. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v2i4.4521>

Taqwaddin, Tripa, S., Ansari, M. I., & Mansur, T. M. (2012). Penyelesaian Tanah Korban Tsunami yang Tidak Ada dan/atau Tidak Diketahui Ahli Warisnya. *Jurnal Media Hukum*, 19(2), 251–263.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Yanji, N. S. F., Miqat, N., & Lasatu, A. (2026). Problematik Hukum Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Zona Merah Pasca Likuifaksi di Kota Palu. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 6(4), 864–873. <https://doi.org/10.57250/ajsh.v6i1.2473>