

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

Tanah merupakan bagian penting dari permukaan bumi yang memiliki peranan krusial dalam kehidupan manusia dan menjadi objek pengaturan utama dalam hukum agraria. Secara umum, dalam konteks agraria, tanah dipahami sebagai permukaan bumi yang dapat dimiliki dan dimanfaatkan oleh individu maupun badan hukum.¹

Pengertian tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah dijelaskan sebagai lapisan paling atas dari permukaan bumi yang mencakup keadaan geografis suatu wilayah serta bahan-bahan alamiah seperti pasir dan batu. Definisi ini memperkuat pemahaman bahwa tanah tidak hanya memiliki nilai fisik, tetapi juga fungsi sosial dan ekonomi yang sangat penting.²

Fungsi tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia memiliki dimensi sosial yang sangat kuat, sebagaimana diatur dalam UUPA. Salah satu prinsip utama yang terkandung dalam UUPA adalah bahwa setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 yang berbunyi: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Ketentuan ini menunjukkan bahwa tanah tidak boleh dimanfaatkan secara semata-mata untuk

¹ Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia* (Yogyakarta: Rangkang education, 2021).

² Kamus Besar Bahasa Indonesia

kepentingan pribadi, apalagi jika menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan sosial di sekitarnya.³

Penggunaan hak atas tanah harus memberikan manfaat tidak hanya bagi pemiliknya, tetapi juga bagi masyarakat dan negara secara seimbang, dalam penjelasan pasal tersebut, dijelaskan bahwa meskipun kepentingan individu tetap dilindungi, penggunaannya tidak boleh melampaui batas hingga mengabaikan kepentingan kolektif.⁴ Prinsip ini sejalan dengan amanat Pasal 2 ayat (3) UUPA, yang menekankan bahwa tujuan akhir dari penguasaan tanah adalah untuk mewujudkan keadilan, kemakmuran, dan kebahagiaan rakyat secara menyeluruh.

Selaras dengan fungsi sosial tersebut, setiap pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban hukum untuk memanfaatkan dan memelihara tanahnya secara bertanggung jawab. Kewajiban ini berlaku bagi seluruh subjek hukum yang memiliki hubungan dengan tanah baik individu, badan hukum, maupun lembaga pemerintah agar tanah tetap terjaga kesuburannya dan tidak mengalami kerusakan.⁵ Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat bermukim atau bercocok tanam, tetapi juga memiliki dua peran strategis, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah berperan sebagai elemen perekat hubungan sosial dalam masyarakat dan menjadi bagian penting dalam kehidupan sosial serta budaya lokal.

³ Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)," *Yustisia Jurnal Hukum* 5, no. 02 (2020).

⁴ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

⁵ Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional (Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila)* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020).

Sementara itu, sebagai *capital asset*, tanah berfungsi sebagai modal ekonomi yang bernilai tinggi, yang dapat diperdagangkan, dijadikan jaminan kredit, maupun sebagai objek investasi.⁶

Lebih jauh, tanah juga memiliki peranan penting dalam menunjang kepentingan umum. Negara, melalui kewenangannya, dapat mengatur penggunaan tanah demi mewujudkan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat secara luas.⁷ Fungsi ini diwujudkan melalui kebijakan pengadaan tanah untuk proyek-proyek strategis, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Penggunaan tanah untuk fasilitas publik seperti jalan, pelabuhan, bendungan, atau infrastruktur sosial lainnya mencerminkan bagaimana negara menjalankan mandat konstitusional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap mengedepankan prinsip keadilan sosial dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.⁸

Selain sebagai objek hukum, tanah juga memiliki nilai guna yang sangat strategis. Ia menjadi sumber penghidupan utama bagi manusia, digunakan untuk bercocok tanam, membangun rumah, dan mendirikan fasilitas usaha, serta sebagai wadah dari kekayaan alam yang bisa dieksplorasi. Klasifikasi tanah pun dapat dilakukan berdasarkan fungsinya, seperti tanah pertanian, pekarangan,

⁶ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Hukum Agraria)*.

⁷ A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2020).

⁸ Djon Sumardi Ghazali, *Hukum Pengadaan Tanah Di Indonesia: Pengaturan Dan Prosedur Serta Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2020).

perkebunan, dan tanah bangunan. Dalam hukum tanah, yang mencakup seluruh peraturan tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak penguasaan atas tanah, objek utamanya adalah hubungan hukum antara individu atau badan hukum sebagai pemegang hak dengan tanah yang mereka kuasai.

1. Pengertian Hak atas tanah

Hak atas tanah merupakan hak atas sebagian permukaan bumi dalam batas horizontal yang jelas, yang memberikan hak kepada pemegangnya untuk mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan kebutuhan seperti pertanian, pemukiman, atau usaha.⁹

Dari sudut pandang yuridis, tanah diatur dalam sistem hukum agraria Indonesia melalui UUPA, yang menetapkan bahwa negara memiliki hak menguasai tanah demi kepentingan rakyat. Pengertian Hak atas tanah sendiri yang tersirat dalam UUPA dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) berbunyi:

“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-orang lain serta badan-badan hukum.”

Tanah yang disebutkan dimaksud dalam pengertian yuridis diatas merupakan hak. Selain itu, dalam Pasal tersebut menyatakan pula bahwa

⁹ Winahyu Erwiningsih, “Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945,” *Jurnal Hukum* 16, no. No. Edisi Khusus (2021).

negara berwenang mengatur keberadaan berbagai jenis hak atas tanah. Hak ini memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah tersebut, baik untuk kepentingan pribadi maupun komersial.¹⁰

Hak atas tanah merupakan bentuk penguasaan seseorang atau badan hukum atas sebidang tanah, yang di dalamnya tercakup seperangkat hak, tanggung jawab, serta batasan tertentu yang harus ditaati oleh pemegang hak. Melalui hak ini, individu atau entitas hukum diberi kewenangan untuk menggunakan serta memperoleh manfaat dari tanah yang dimilikinya, tentunya dalam koridor ketentuan hukum yang berlaku.¹¹

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Negara sebagai representasi kekuasaan seluruh rakyat, memiliki kewenangan tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa, serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam kapasitas tersebut, negara berperan menetapkan dan mengatur bentuk-bentuk hak atas tanah

¹⁰ Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan* (Surabaya: Universitas Airlangga, 2020).

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2020).

yang dapat diberikan kepada perorangan atau badan hukum, sepanjang mereka memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.¹²

Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat beberapa bentuk hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan maupun badan hukum, antara lain: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, serta hak-hak lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hak atas tanah merupakan hak atas sebagian permukaan bumi dalam batas horizontal yang jelas, yang memberikan hak kepada pemegangnya untuk mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan kebutuhan seperti pertanian, pemukiman, atau usaha.¹³

2. Macam-Macam Hak atas tanah

Hak atas tanah di Indonesia memiliki ragam bentuk yang dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok utama, yakni hak yang bersifat permanen, hak yang masih menunggu pengaturan lebih lanjut, serta hak yang bersifat sementara. Masing-masing jenis hak tersebut memiliki ciri khas tersendiri, mulai dari siapa yang dapat memilikinya (subjek hukum), lamanya waktu penggunaan, hingga tujuan penggunaannya. Seluruh klasifikasi ini disusun dalam rangka menjamin kepastian hukum,

¹² Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi* (Bandung: PT.Alumni, 2020).

¹³ Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun* (Depok: Kencana, 2021).

memberikan rasa keadilan, serta mendorong pemanfaatan tanah yang optimal dalam rangka pengelolaan sumber daya agraria secara nasional.¹⁴

Berdasarkan ketentuan pada UUPA khususnya dalam Pasal 16 UUPA, terdapat beberapa bentuk hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan maupun badan hukum, antara lain:

- a. hak milik,
- b. hak guna usaha,
- c. hak guna bangunan,
- d. hak pakai,
- e. serta hak-hak lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan Hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 juncto Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sistem pengelompokan hak atas tanah dibagi ke dalam tiga kategori utama yaitu sebagai berikut:

- a. kelompok Pertama, terdapat hak atas tanah yang bersifat tetap, yakni jenis-jenis hak yang akan tetap berlaku selama UUPA masih diberlakukan. Hak-hak yang termasuk dalam kategori ini

¹⁴ Budhayati, "Jaminan Kepastian Kepemilikan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Menurut Uupa."

antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, serta Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan. Perlu dicatat bahwa dua hak terakhir tidak diklasifikasikan sebagai hak atas tanah dalam pengertian hak kebendaan secara langsung, melainkan lebih sebagai hak untuk memanfaatkan tanah yang belum dikuasai secara penuh, dan akan dijelaskan lebih lanjut.¹⁵

- b. Kelompok kedua adalah hak atas tanah yang masih akan ditetapkan melalui undang-undang di masa mendatang. Ini merujuk pada kemungkinan lahirnya jenis-jenis hak baru yang belum disebutkan secara eksplisit dalam UUPA. Artinya, daftar hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat tertutup atau limitatif. UUPA memberikan ruang hukum bagi pembentukan hak-hak baru yang kelak akan diatur melalui regulasi tersendiri, sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum agraria nasional.¹⁶
- c. kelompok ketiga adalah hak atas tanah yang bersifat sementara. Jenis hak ini memiliki karakter yang hanya berlaku dalam jangka pendek, dan dalam pelaksanaannya diarahkan untuk dihapuskan karena dianggap mengandung unsur eksploitasi, berbau feodalisme, dan bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar yang

¹⁵ L. Aprilla, A. P., Permadi, I., & Effendi, "Status Hukum Hak Milik Atas Tanah Warga Negara Asing Dengan Meminjam Nama Warga Negara Indonesia," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 3, no. 1 (2020).

¹⁶ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

dianut UUPA. Beberapa contoh hak yang termasuk dalam kelompok ini antara lain adalah Hak Gadai atas Tanah (gadai tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil antara pemilik tanah dan penggarap), Hak Menumpang, serta Hak Sewa atas Tanah Pertanian. Kategori ini mencerminkan semangat reformasi agraria UUPA dalam mewujudkan sistem pertanahan yang lebih adil dan bebas dari praktik-praktik yang menindas.¹⁷

3. Asas-asas dalam hak atas tanah

Asas-asas dalam hukum pertanahan nasional Indonesia merupakan pijakan utama yang digunakan untuk menyusun sistem pengaturan mengenai kepemilikan, pemberian hak, pemanfaatan, serta penggunaan tanah. Ketentuan ini diatur secara formal dalam UUPA. Asas-asas tersebut tidak hanya memiliki kedudukan sebagai norma hukum, melainkan juga mencerminkan pandangan hidup masyarakat Indonesia yang mengintegrasikan dimensi sosial, ekonomi, dan budaya dalam praktik penguasaan tanah. Berikut ini merupakan asas-asas pokok yang secara prinsipil diakui dan diterapkan dalam sistem hukum agraria nasional Indonesia:

¹⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, "Reformasi Agraria Di Indonesia" (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

a. Asas Penguasaan oleh Negara

Prinsip penguasaan oleh negara merupakan fondasi utama dalam sistem hukum agraria nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Asas ini menempatkan negara sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam mengatur dan mengelola bumi, air, ruang angkasa, serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan tersebut dijalankan semata-mata demi mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sesuai dengan semangat keadilan sosial dan kedaulatan negara.¹⁸

b. Asas Fungsi Sosial

Setiap hak atas tanah terkandung kewajiban sosial yang tidak dapat dipisahkan dari hak itu sendiri. Pemilik tanah dilarang mempergunakan atau membiarkan tanahnya secara sewenang-wenang hanya demi keuntungan pribadi, tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat luas maupun negara. Ketentuan ini secara tegas termuat dalam Pasal 6 UUPA, yang menegaskan bahwa hak atas tanah harus digunakan secara bertanggung jawab dan berorientasi pada kepentingan sosial.¹⁹

¹⁸ M Abdurahman, *Masalah Tanah Milik Dan Kedudukan Tanah Wakaf Di Negara Kita* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2020).

¹⁹ Triana Rejekiingsih, *Op.Cit.*

c. Asas Hukum Adat

Sistem hukum agraria nasional bertumpu pada asas hukum adat sebagai sumber hukum utama dalam pengaturan hak atas tanah, selama prinsip-prinsipnya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional maupun kedaulatan negara. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UUPA, yang menyatakan bahwa hukum agraria Indonesia dibentuk berdasarkan hukum adat, dengan penyesuaian tertentu agar selaras dengan struktur hukum negara modern yang menjunjung persatuan dan kesatuan.²⁰

d. Asas Kebangsaan

Hanya Warga Negara Indonesia yang berhak atas kepemilikan tanah dalam bentuk hak milik. Asas ini menegaskan bahwa tanah sebagai sumber daya strategis tidak boleh dikuasai oleh pihak asing, baik perorangan maupun badan hukum, serta menjamin hak yang setara bagi seluruh WNI tanpa membedakan asal-usul, suku, agama, maupun latar belakang sosialnya. Dengan demikian, kepemilikan tanah mencerminkan kedaulatan bangsa dalam penguasaan sumber daya agraria.²¹

²⁰ M.Togatorop, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Yogyakarta: STPN Press, 2020).

²¹ Anita D.A Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia* (Bandung: PT.Alumni, 2020).

e. Asas Batas Kepemilikan

Terdapat prinsip pembatasan terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah yang bertujuan untuk menghindari praktik monopoli oleh kelompok atau individu tertentu. Asas ini dirumuskan untuk menjamin pemerataan pemilikan tanah di tengah masyarakat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 7 UUPA, yang menyatakan bahwa kepemilikan tanah harus dibatasi guna mencapai keadilan sosial dan mencegah ketimpangan struktural dalam distribusi tanah.²²

f. Asas Perencanaan Umum

Pemanfaatan dan pengelolaan tanah harus dilakukan secara terencana dan terstruktur melalui kebijakan perencanaan tata ruang dan pembangunan berkelanjutan. Asas ini menekankan pentingnya pendekatan sistematis dalam pengaturan penggunaan tanah agar memberikan manfaat optimal bagi kepentingan umum dan pembangunan nasional.²³

g. Asas Pemeliharaan

Tanah sebagai sumber daya alam wajib dipelihara dan dijaga kelestariannya. Setiap pihak yang memegang hak atas

²² Hukum Online, "<https://www.hukumonline.com/berita/a/asas-hukum-agraria-lt646201e7068e8/>." Diakses pada tanggal 13 Juli 2025

²³ Oswar Mungkasa, "Bank Tanah Sebagai Alternatif Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Majalah Agraria Edisi 2*, 2020.

tanah berkewajiban menjaga agar tanah tetap produktif, tidak terlantar, dan tidak menyebabkan kerusakan ekologis. Pemeliharaan ini menjadi bagian integral dari tanggung jawab hukum pemegang hak guna mendukung kelestarian lingkungan hidup dan keberlanjutan sumber daya agraria.²⁴

h. Asas Pemisahan Horizontal

Asas pemisahan horizontal (*horizontale scheiding beginsel*) menyatakan bahwa hak atas tanah berdiri terpisah dari hak atas bangunan atau tanaman yang berada di atasnya. Artinya, pemilik tanah tidak otomatis menjadi pemilik bangunan atau tanaman di atasnya. Asas ini berlawanan dengan asas perlekatan, yang menganggap tanah dan benda di atasnya sebagai satu kesatuan. Dalam hukum agraria Indonesia, asas ini memungkinkan kepemilikan tanah dan bangunan dimiliki oleh pihak yang berbeda.²⁵

4. Hapusnya Hak atas tanah

Hapusnya hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia merupakan suatu keadaan hukum di mana kepemilikan atau penguasaan hak atas sebidang tanah oleh seseorang atau badan hukum berakhir, baik karena dicabut oleh negara maupun sebab lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini diatur secara tegas

²⁴<https://www.penasihathukum.com/tertulis-dalam-uupa-simak-asas-asas-hukum-agraria>, diakses pada tanggal 13 Juli 2025

²⁵ S.Chandra, S, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah "Persyaratan. Permohonan Di Kantor Pertanahan* (Jakarta: Grasindo, 2020).

dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 27 UUPA menyebutkan sejumlah kondisi yang menyebabkan hak milik atas tanah hapus dan berakibat tanah tersebut kembali menjadi milik negara, yaitu sebagai berikut:

a. Tanahnya jatuh kepada Negara

Pertama, hak milik dianggap hapus apabila tanahnya jatuh kepada negara, yang dapat terjadi karena beberapa hal, antara lain:

1.) Pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA.

Pemerintah memiliki kewenangan untuk mencabut hak atas tanah untuk keperluan umum, yang meliputi kepentingan negara, bangsa, rakyat, serta kegiatan pembangunan. Tindakan pencabutan ini bersifat memaksa (*compulsory acquisition*) dan hanya dapat dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia, setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, serta menteri lain yang terkait.²⁶

2.) Karena penyerahan hak

Hak atas tanah dapat juga berakhir apabila pemiliknya dengan sukarela melepaskan atau menyerahkan haknya kepada negara. Dalam hal ini, tanah tersebut kemudian berstatus sebagai tanah negara.²⁷

3.) Karena ditelantarkan

²⁶ Dian Aries Mujiburohman, *Penegakan Hukum Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar* (Yogyakarta: STPN Press, 2020).

²⁷ Soimim Soedharyo, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Edisi ke-2. (Jakarta: Grafika, 2020).

Penelantaran tanah oleh pemegang hak pada penjelasan Pasal 27 UUPA menyatakan bahwa tanah dianggap ditelantarkan apabila secara sengaja tidak digunakan sesuai dengan sifat, keadaan, atau tujuan dari pemberian hak tersebut. Meski demikian, dalam pasal tersebut tidak secara eksplisit dijelaskan bentuk pemanfaatan yang dianggap sesuai atau tidak sesuai dengan sifat dan tujuan hak atas tanah.²⁸

4.) Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Pasal 21 ayat (3) menyatakan bahwa:

“Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”

Sedangkan untuk Pasal 26 ayat (2) menyatakan:

“Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga-negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang

²⁸ Cici Mindan Cahyani, “Kajian Yuridis Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.”

membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

Ketentuan ini ditegaskan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI) yang berkewarganegaraan tunggal. Pembatasan ini merupakan pengejawantahan dari sila ketiga Pancasila, yaitu "Persatuan Indonesia", yang bertujuan menjaga integrasi nasional. Oleh karena itu, warga negara asing tidak diperbolehkan memiliki hak milik atas tanah, dan hanya dapat diberikan hak pakai atau hak sewa atas bangunan, dengan jangka waktu dan luas tertentu sesuai ketentuan yang berlaku.²⁹

b. Tanahnya musnah

Hak milik atas tanah juga dapat hapus apabila tanahnya musnah. Tanah dapat dinyatakan musnah apabila hilang secara fisik akibat kejadian alam, seperti gempa bumi, tanah longsor, tsunami, abrasi pantai, atau erosi di tepian sungai akibat luapan air. Namun demikian, UUPA tidak mengatur secara eksplisit mengenai mekanisme penghapusan hak atas tanah yang musnah ini. Oleh karena itu, ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dalam PERMEN ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah.

²⁹ Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah* (Surabaya: CV. Jakad Publishing Surabaya, 2019).

B. Tinjauan Umum Tanah Musnah

1. Pengertian tanah musnah

Tanah musnah merupakan sebidang tanah yang telah mengalami perubahan secara drastis pada bentuk fisiknya sebagai akibat dari peristiwa alam, sehingga kehilangan fungsi, kegunaan, serta manfaatnya sesuai dengan peruntukan semula. Kejadian alam yang dapat mengakibatkan kondisi tersebut antara lain meliputi banjir besar, tanah longsor, tsunami, erosi, atau bencana alam lain yang menimbulkan dampak permanen terhadap eksistensi fisik tanah tersebut.³⁰ Dengan adanya perubahan kondisi yang bersifat tidak dapat dipulihkan, maka tanah tersebut tidak lagi memenuhi syarat untuk digunakan sebagaimana mestinya menurut ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut Pasal 2 ayat (2) PERMEN ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2024 tanah musnah adalah :

“Tanah musnah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Bidang Tanah yang:

- a. sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam;
- b. tidak dapat diidentifikasi lagi; dan
- c. tidak dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.”

Penyebab terjadinya tanah musnah dapat dikarenakan oleh bencana alam, abrasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, serta hilangnya garis dan kejadian alam lainnya. Ketika terjadi peristiwa bencana alam atau gangguan serupa yang menyebabkan perubahan fisik tanah secara

³⁰ Firmansyah and Rahayu, “Pemodelan Banjir Rob Di Kota Pekalongan.”

signifikan, informasi fisik mengenai tanah tersebut bisa rusak atau bahkan hilang. Dalam kondisi demikian, tanah kehilangan wujudnya, menjadi tidak dapat dikenali, digunakan, atau difungsikan seperti semula.³¹

Fenomena ini termasuk dalam kategori tanah musnah, yang sesuai dengan Perpres No. 52 Tahun 2022 yang telah diubah dalam Perpres No.27 tahun 2023 dan PERMEN ATR/BPN No.3 Tahun 2024, memicu otomatisnya penghapusan Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah. Penetapannya dilakukan melalui mekanisme resmi: dimulai dari identifikasi lokasi, pembentukan tim peneliti, sosialisasi, kajian teknis, hingga keputusan resmi serta pencatatan legal atas hapusnya hak. Dalam jangka waktu satu tahun, pemilik hak dapat mengajukan rekonstruksi atau reklamasi – bila tidak, hak tersebut tetap dibatalkan secara definitif.³²

2. Penetapan Tanah Musnah

Peraturan mengenai penetapan tanah musnah diatur pula didalam PERMEN ATR/BPN No.3 Tahun 2024. Penetapan tanah musnah sendiri terdapat pada Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa:

“Tata cara penetapan tanah musnah dilakukan dengan tahapan kegiatan meliputi:

- a. penetapan lokasi;
- b. pembentukan Tim Peneliti Tanah Musnah;
- c. sosialisasi;
- d. identifikasi, inventarisasi dan pengkajian;
- e. pengumuman;
- f. pelaksanaan rekonstruksi atau reklamasi apabila pemilik tanah menyatakan akan melakukan rekonstruksi dan/atau reklamasi; dan/atau
- g. penerbitan keputusan penetapan tanah musnah.”

³¹ Astim Riyanto, *Kapita Selekta Hukum Konstitusi* (Bandung: YAPEMDO, 2009).

³² Waskito et al., *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Kencana, 2019)

Sebagaimana hal tersebut tanah musnah juga dapat ditetapkan oleh Negara dikarenakan adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hal tersebut dilakukan untuk membangun infrastruktur atau pembangunan jalan tol. Proses penetapan tanah musnah merupakan serangkaian langkah administratif dan teknis yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap status bidang tanah yang secara fisik telah mengalami perubahan permanen akibat peristiwa alam.³³

Seluruh tahapan ini saling berkaitan dan dilaksanakan secara berurutan sebagai bentuk *due process of law* terhadap hak atas tanah yang dihapus karena kemusnahan.³⁴ Maka, dari yang telah disebutkan diatas dalam pengaturan penetapan tanah musnah dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Penetapan Lokasi

Langkah awal dalam proses ini adalah penetapan lokasi tanah yang terindikasi musnah. Kepala Kantor Pertanahan melakukan penetapan berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi teknis maupun atas laporan dari instansi pusat, daerah, masyarakat, atau pihak lainnya. Penetapan ini disertai dokumen pendukung berupa peta lokasi dan data awal yang setidaknya mencakup identitas pemegang hak, jenis serta nomor hak, nomor

³³ Nova Apriyanto dan Ufran Ufran, "Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi Atas Tanah Menurut UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Indonesia Berdaya* 4, no. 2 (2023): 447–452.

³⁴ *Ibid.*

surat ukur, identifikasi bidang, letak administrasi, luas bidang, penggunaan atau pemanfaatan tanah, serta catatan lain yang tercatat dalam sistem pertanahan.³⁵

Tahap ini merupakan dasar penting dalam menentukan validitas dugaan musnahnya tanah dan sekaligus menjadi pijakan bagi pembentukan Tim Peneliti Tanah Musnah. Waktu pelaksanaan seluruh tugas tim dibatasi maksimal 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak keputusan pembentukan tim ditetapkan.³⁶

b. Pembentukan Tim Peneliti Tanah Musnah

Setelah lokasi ditetapkan, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan pembentukan Tim Peneliti Tanah Musnah. Tim ini beranggotakan unsur lintas sektoral yang memiliki kompetensi teknis dan yuridis, antara lain: Kepala Kantor Pertanahan sebagai ketua merangkap anggota, pejabat pemerintahan daerah, pejabat teknis dari Kantor Pertanahan (survei, pemetaan, penataan, dan pendaftaran), unsur instansi terkait seperti kelautan/perikanan, kepala desa/lurah lokasi tanah, serta sekretariat tim.³⁷

³⁵ Purnaweni Hartuti, *Pengelolaan Dampak Bencana Abrasi Di Wilayah Pesisir Kabupaten Demak*, Cet.1. (Semarang: Fastindo, 2021).

³⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Bandung: Bhineka, 2019).

³⁷ *Ibid.*

Tim ini bertugas menyelenggarakan seluruh rangkaian kegiatan teknis dan administratif, seperti: sosialisasi kepada masyarakat, pengumpulan dan verifikasi data penguasaan serta kepemilikan, pemeriksaan lapangan atas kondisi fisik tanah, pelaksanaan koordinasi antarinstansi, serta penyusunan risalah penelitian yang menjadi dokumen hukum dan teknis utama dalam proses penetapan tanah musnah.³⁸

c. Sosialisasi

Sebelum dilakukan tindakan administratif lanjutan, kegiatan sosialisasi wajib dilaksanakan paling sedikit satu kali di lokasi desa/kelurahan atau tempat lain yang ditetapkan. Tujuan dari tahap ini adalah memberikan informasi terbuka kepada para pemangku kepentingan, khususnya pemegang hak, mengenai rencana penetapan tanah musnah serta mekanisme hak dan kewajiban yang dapat dilakukan dalam proses tersebut. Tahapan ini penting untuk menjamin asas partisipatif dan transparansi dalam pengambilan keputusan pertanahan.³⁹

d. Identifikasi, Inventarisasi, dan Pengkajian

Tim peneliti melakukan identifikasi dan inventarisasi terhadap status hukum tanah yang bersangkutan, baik secara fisik maupun administratif. Pemeriksaan ini meliputi jenis hak,

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Ateng Syafrudin, "*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*," Jurnal Pro Justisia, Edisi IV (Bandung: Universitas Parahyangan, 2020).

dokumen kepemilikan atau alas hak, penggunaan dan keadaan tanah terkini, luas bidang yang terdampak, serta batas-batasnya. Dari hasil tersebut, disusun Risalah Tim Peneliti Tanah Musnah yang memuat: dasar hukum penghapusan hak, rincian data pendukung, uraian tentang kondisi dan dampak yang mengakibatkan tanah dinyatakan musnah, serta kesimpulan dan rekomendasi apakah tanah dinyatakan musnah secara keseluruhan atau sebagian.⁴⁰

e. Pengumuman

Apabila risalah tim menyimpulkan bahwa tanah patut ditetapkan sebagai tanah musnah, maka Kantor Pertanahan akan mengumumkan secara tertulis dan terbuka selama 14 (empat belas) hari kalender di kantor desa/kelurahan, kantor pertanahan, dan/atau melalui situs resmi Kementerian ATR/BPN.⁴¹

Pengumuman ini bertujuan memberikan kesempatan kepada pemegang hak untuk menyatakan keberatan atau menyatakan kesediaan melaksanakan rekonstruksi atau reklamasi. Apabila dalam jangka waktu pengumuman tidak ada pernyataan tertulis, maka pemegang hak dianggap menyetujui penetapan tanah sebagai musnah.

⁴⁰ Akbar Kurnia Wahyudi, *Sengketa Pertanahan dan Solusi Hukumnya* (Surabaya: Prisma Mediatama, 2020).

⁴¹ S. P. P. Wibawa, P. K. Prasetyo, dan S. Sudibyanung, "Kelayakan Nilai Ganti Kerugian Tanah Musnah Sebagai Penanganan Dampak Sosial Pada Pengadaan Tanah," *Widya Bhumi* 3, no. 2 (2023).

f. Pelaksanaan Rekonstruksi atau Reklamasi

Apabila Jika pemegang hak menyampaikan niat untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi, maka diberikan waktu maksimal 1 (satu) tahun untuk merealisasikannya. Dalam hal jangka waktu tersebut terlampaui dan tidak terdapat kegiatan nyata, Kantor Pertanahan berwenang menetapkan tanah tersebut secara permanen sebagai tanah musnah.⁴²

Pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai musnah, sepanjang memenuhi syarat, berhak memperoleh bantuan dana kerohiman sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Penerbitan Keputusan Penetapan Tanah Musnah dan Penghapusan Hak

Penetapan tanah musnah dituangkan dalam bentuk keputusan Kepala Kantor Pertanahan. Keputusan ini dapat berlaku terhadap sebagian atau seluruh bidang tanah. Selanjutnya, pemegang hak wajib menyerahkan sertifikat hak sebagai dasar pencatatan penghapusan pada buku tanah, sertifikat, surat ukur, daftar nama, dan/atau daftar umum lainnya.

Penghapusan dicatat dengan cara mencoret nomor hak yang bersangkutan dan mencantumkan pernyataan bahwa hak

⁴² *Ibid.*

tersebut dihapus karena tanah musnah. Jika sertifikat tidak diserahkan dalam waktu 14 hari sejak diumumkan, maka penghapusan hak tetap dilaksanakan dan diumumkan kepada publik sebagai langkah pemberitahuan hukum.⁴³

3. Perlindungan Tanah Musnah

Tindakan perlindungan pada wilayah-wilayah yang tanahnya musnah yaitu dengan melakukan rekonstruksi dan reklamasi. Apabila pemegang hak tidak memiliki kemampuan secara teknis maupun finansial untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi, maka tanah tersebut dapat ditetapkan sebagai tanah musnah.⁴⁴ Dalam hal pemerintah mengambil alih tanggung jawab rekonstruksi atau reklamasi tersebut untuk kepentingan umum, seperti pembangunan infrastruktur strategis, maka kepada pemegang hak atas tanah dapat diberikan dana kerohiman sebagai bentuk penghormatan atas hak-hak sosial dan ekonomi yang melekat, meskipun secara yuridis hak atas tanah telah hapus, maka dalam hal ini berkaitan dengan Pasal 66 PP No.18 Tahun 2021 pada yang mengatur tentang tanah musnah berhubungan dengan hal rekonstruksi, berikut bunyinya:

“(1) Dalam hal terdapat bidang tanah yang sudah tidak dapat diidentifikasi lagi karena sudah berubah dari bentuk asalnya

⁴³ P. Lestari, “Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila,” *SIGN Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2020): 71–86.

⁴⁴ F. Sari, *Tata Laksana Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Pasca Gempa dan Tsunami di Kecamatan Meuraxa: Suatu Penelitian di Kota Banda Aceh (Tesis S2, Universitas Sumatera Utara, 2006)*.

N. Lestari, “Status Hak Atas Tanah Pasca Bencana Likuifaksi dan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Palu,” *Jurnal Hukum dan Kenotariatan* 5, no. 1 (2021): 160–172.

karena peristiwa alam sehingga dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya, dinyatakan sebagai Tanah Musnah dan Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah dinyatakan hapus.

- (2) Penetapan Tanah Musnah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tahapan identifikasi, inventarisasi, dan pengkajian.
- (3) Sebelum ditetapkan sebagai Tanah Musnah, pemegang Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah diberikan prioritas untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi atas pemanfaatan Tanah.
- (4) Dalam hal rekonstruksi atau reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau pihak lain maka pemegang Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah diberikan bantuan dana kerohiman.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan Tanah Musnah diatur dengan Peraturan Menteri.”

Rekonstruksi merujuk pada proses pembangunan ulang secara menyeluruh terhadap prasarana, sarana, serta kelembagaan yang terdampak di wilayah pascabencana. Proses ini tidak hanya bersifat fisik semata, tetapi juga mencakup pemulihan struktur sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang terdampak. Hilangnya tanah secara permanen atau musnah dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik karena perbuatan manusia maupun akibat dari peristiwa alam. Faktor-faktor tersebut antara lain mencakup bencana alam seperti tanah longsor, gempa bumi, serta abrasi pantai yang menyebabkan tanah mengalami perubahan bentuk secara drastis, dalam konteks yuridis, tanah dinyatakan musnah apabila telah kehilangan sifat fisik dan

fungsionalnya, sehingga tidak lagi dapat dimanfaatkan atau digunakan sesuai dengan peruntukannya.⁴⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) PERMEN ATR/BPN No.3 Tahun 2024, sebelum tanah tersebut ditetapkan secara resmi sebagai tanah musnah, pemegang hak atas tanah tersebut diberikan prioritas untuk melakukan upaya rekonstruksi atau reklamasi. Namun, pelaksanaan upaya tersebut wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari instansi yang berwenang, baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. proses rekonstruksi juga berperan dalam mengembalikan hak kepemilikan atau hak penguasaan atas tanah kepada pihak pemegang hak yang sah. Hal ini hanya dimungkinkan apabila tanah yang bersangkutan masih dapat direkonstruksi secara teknis dan telah diidentifikasi secara hukum maupun fisik sesuai ketentuan pertanahan. Dengan demikian, rekonstruksi tidak hanya bersifat teknis-fisik, tetapi juga menjadi bagian dari proses pemulihan hak-hak keperdataan atas bidang tanah tersebut.⁴⁶

Reklamasi terhadap tanah musnah merupakan serangkaian tindakan hukum dan teknis yang dilakukan untuk memulihkan kembali keberadaan fisik dan fungsi suatu bidang tanah yang hilang atau mengalami kerusakan berat akibat kejadian luar biasa, seperti abrasi

⁴⁵ B.A. Abidin, H. Z., Meilano, I., Heryani, E., Budiwibowo, A., Bachri, S., Rommel, E., & Yanto, "Rekonstruksi Batas Persil Tanah Di Aceh Pasca Tsunami : Beberapa Aspek Dan Permasalahannya," *Jurnal Infrastruktur dan Lingkungan Binaan* 1, no. 2 (2018): 1–10.

⁴⁶ H. Firmanda, "Hakikat Ganti Rugi dalam Perspektif Hukum Ekonomi dan Hukum Perdata Indonesia," *Jurnal Hukum Respublica* 16, no. 2 (2017): 236–251.

pantai, banjir rob, atau tanah longsor. Kegiatan reklamasi ini menjadi bagian integral dari mekanisme pemulihan tanah pascabencana yang bertujuan untuk mengembalikan tanah tersebut agar dapat difungsikan kembali sesuai dengan peruntukan semula berdasarkan ketentuan rencana tata ruang wilayah yang berlaku.⁴⁷ Hal tersebut sesuai dengan Pasal 3 ayat (3) PERMEN ATR/BPN No.3 Tahun 2024 yang menyatakan bahwa:

“Reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f merupakan kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan social ekonomi dengan cara pengurangan, pengeringan lahan, atau drainase.”

Dari segi hukum, reklamasi memberikan dasar bagi pemegang hak atas tanah untuk mengajukan permohonan pemulihan hak atas bidang tanah yang sebelumnya tidak dapat diidentifikasi secara fisik maupun yuridis.

Tujuan utama dari reklamasi adalah agar hak atas tanah yang sebelumnya terancam hapus karena tidak dapat dikenali lagi secara fisik, dapat dipulihkan apabila hasil reklamasi menunjukkan bahwa tanah dapat diidentifikasi secara jelas berdasarkan batas, lokasi, dan keberadaan fisiknya. Dengan demikian, reklamasi tidak hanya bersifat teknis tetapi juga merupakan instrumen hukum untuk mempertahankan

⁴⁷ Maskur, “Rekonstruksi Pengaturan Hukum Reklamasi Pantai Di Kota Semarang.”

dan menghidupkan kembali hak keperdataan atas tanah sesuai asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.⁴⁸

C. Tinjauan Umum Banjir Rob, Abrasi

1. Pengertian Banjir Rob

Banjir rob merupakan fenomena alam yang terjadi ketika air laut pasang menggenangi wilayah daratan di sekitarnya. Peristiwa ini biasanya terjadi secara bersamaan dengan naiknya muka air laut dan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingginya pasang laut, penurunan tutupan hutan, degradasi lahan, gangguan pada sistem hidrologi, sistem drainase yang buruk, serta akumulasi limbah rumah tangga.⁴⁹

Fenomena ini seringkali menjadi ancaman serius bagi wilayah pesisir yang topografinya berada lebih rendah dibandingkan permukaan laut saat pasang, terdapat dua faktor utama yang menyebabkan terjadinya banjir rob di wilayah pesisir, yaitu: (1) posisi permukaan tanah yang lebih rendah daripada permukaan air laut saat pasang; dan (2) meningkatnya tinggi muka air laut sebagai dampak dari pemanasan global.⁵⁰ Namun, yang paling berkontribusi besar terhadap terjadinya banjir rob adalah amblesan tanah (*land subsidence*) yang dipicu oleh

⁴⁸ Umar Ma'ruf dan M. A., "Pelaksanaan Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Banjir Kanal Timur di Kelurahan Terboyo Kulon Kecamatan Genuk Kota Semarang," Jurnal Prosiding KIMU 2 Unissula (2019): 461.

⁴⁹ Firmansyah and Rahayu, "Pemodelan Banjir Rob Di Kota Pekalongan."

⁵⁰ M. R. Danendra dan D. A. Mujiburohman, "Pembentukan Bank Tanah: Merencanakan Ketersediaan Tanah untuk Percepatan Pembangunan di Indonesia," Widya Bhumi 2, no. 1 (2022): 1–20

eksploitasi air tanah secara berlebihan serta minimnya area resapan air, ditambah dengan konsolidasi tanah yang tidak dilakukan secara tepat.⁵¹

Dampak dari naiknya permukaan air laut ketika permukaan laut naik, terdapat beberapa konsekuensi signifikan bagi wilayah daratan pesisir. Pertama, daratan akan tergenang banjir. Penyebab utamanya dapat berupa perubahan iklim yang mempengaruhi pola gelombang dan badai, sehingga berdampak pada pasang surut air laut. Selain itu, perubahan curah hujan juga menjadi faktor utama datangnya banjir ke wilayah daratan.

Akibat banjir ini, masyarakat yang tinggal di wilayah terdampak akan mengalami kerugian, baik secara ekonomi maupun sosial. Genangan air laut yang masuk ke permukiman menyebabkan aktivitas warga terganggu, serta menurunkan produktivitas pertanian dan tambak yang tidak lagi dapat dimanfaatkan. Kedua, ketersediaan air tawar akan menurun akibat tercampurnya dengan air laut. Peristiwa ini membawa dampak ekologis dan agronomis karena kadar garam yang tinggi dalam air laut menyebabkan perubahan fisiologis pada tanaman, mengganggu kesuburan tanah, serta menurunkan kualitas hasil pertanian.

Masyarakat pun mengalami kesulitan dalam memperoleh air bersih untuk kebutuhan sehari-hari. Kondisi ini memaksa warga pesisir untuk mengubah pola konsumsi air bersih mereka sebagai bentuk adaptasi terhadap krisis air tawar. Ketiga, terjadi perubahan pada vegetasi dan

⁵¹ *Ibid.*

tumbuhan di wilayah pesisir. Masuknya air laut ke lahan pertanian dan ladang menyebabkan genangan yang merusak tanaman, sehingga tanah menjadi tidak subur dan tidak lagi dapat ditanami.

Di Kabupaten Demak, bencana banjir rob selama empat tahun terakhir menunjukkan intensitas yang beragam, dengan ketinggian air berkisar antara 10 cm hingga 200 cm. Salah satu penyebab utamanya adalah fenomena penurunan muka tanah (*land subsidence*) yang disebabkan oleh eksplorasi air tanah secara berlebihan, terutama oleh sektor industri. Aktivitas ini mengakibatkan penurunan muka tanah sekitar 12 cm per tahun di wilayah pesisir Kabupaten Demak. Temuan tersebut tercatat oleh Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Demak pada tahun 2017.⁵²

2. Pengertian Abrasi

Pada perspektif hukum lingkungan, abrasi dapat didefinisikan sebagai suatu proses degradasi wilayah pesisir berupa pengikisan daratan yang diakibatkan oleh dinamika alam seperti gelombang laut, arus, serta pasang surut air laut. Abrasi termasuk dalam kategori erosi yang terjadi secara khusus di kawasan pesisir dan berdampak pada berkurangnya luas daratan, bahkan dapat menyebabkan hilangnya wilayah secara fisik.⁵³

⁵² I. G. A. Gangga Santi Dewi, "Konflik tentang Ganti Rugi Non Fisik pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum," *Masalah-Masalah Hukum* 46, no. 3 (2018).

⁵³ D. D. Khasanah dan Alfons, "Analisis Yuridis Akibat dari Musnahnya Obyek Jaminan yang Dilekati Hak Tanggungan Karena Bencana Alam," *Widya Bhumi* 1, no. 2 (2021): 149–159.

Fenomena ini tidak hanya disebabkan oleh faktor alamiah semata, seperti karakteristik morfologi pantai dan intensitas gelombang, tetapi juga diperparah oleh aktivitas manusia yang tidak sesuai dengan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dalam konteks hukum, abrasi dapat dikualifikasikan sebagai kerusakan lingkungan pesisir yang wajib ditanggulangi melalui instrumen kebijakan, pengawasan, serta pertanggungjawaban hukum guna menjamin keberlanjutan fungsi ekosistem pesisir dan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁴

Dampak abrasi terhadap tanah membawa konsekuensi hukum yang sangat signifikan, khususnya bagi subjek hukum pemegang hak atas tanah. Tanah yang hilang akibat abrasi tidak lagi dapat dibuktikan keberadaannya secara fisik, sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 27 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), hak milik atas tanah tersebut hapus secara hukum karena tanah tersebut dianggap telah musnah. Dalam doktrin hukum agraria Indonesia, konsep "tanah musnah" mengacu pada kondisi ketika objek hak atas tanah tidak lagi eksis secara fisik, sehingga seluruh hak yang melekat atasnya turut gugur demi hukum.⁵⁵

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Effendi Parangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2021).

Kondisi hukum tersebut menimbulkan ketidakpastian dan potensi konflik di masyarakat, khususnya terkait kepemilikan dan status sertifikat hak guna bangunan (HGB) maupun sertifikat hak milik (SHM) yang sebelumnya melekat pada tanah yang kini berada di wilayah perairan laut, dalam praktiknya, hilangnya tanah akibat abrasi dapat membuka celah penguasaan sepihak oleh pihak lain, yang berpotensi menimbulkan sengketa dan pelanggaran hak konstitusional warga atas tanah. Oleh karena itu, masyarakat terdampak, khususnya di wilayah pesisir Kecamatan Sayung, telah mendorong implementasi reforma agraria sebagai solusi struktural guna menata kembali hak atas tanah yang telah musnah dan mencegah ketimpangan penguasaan lahan.⁵⁶

Hilangnya tanah secara fisik dan legal menyebabkan ketidakmungkinan administrasi lebih lanjut dalam sistem pendaftaran tanah nasional. Dalam konteks ini, negara memiliki kewajiban konstitusional dan yuridis untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga negara yang terdampak abrasi.

Negara, melalui kewenangan atributifnya, berhak mengatur, mengelola, serta memelihara penggunaan tanah secara bijaksana untuk mencegah terjadinya abrasi lanjutan dan mengurangi risiko kehilangan hak atas tanah. Selain itu, negara juga memiliki tanggung jawab untuk menyediakan mekanisme ganti rugi yang adil dan proporsional

⁵⁶ Muhammad Bakri, *Op.Cit.*

sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur penanggulangan bencana dan perlindungan hak atas tanah.⁵⁷

Dengan demikian, diperlukan kebijakan terpadu dan intervensi hukum yang konkret dalam pengelolaan wilayah pesisir untuk memastikan kepastian hukum, perlindungan hak-hak masyarakat, serta mencegah kerugian berkelanjutan akibat abrasi yang mengakibatkan perubahan struktur dan fungsi ruang wilayah pesisir.

3. Status tanah yang terkena bencana alam Abrasi dan Banjir Rob

Status hukum tanah yang terdampak bencana alam seperti abrasi dan banjir rob dalam sistem hukum pertanahan Indonesia dikategorikan sebagai tanah musnah apabila terjadi kehilangan fisik tanah secara keseluruhan atau sebagian besar. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa hak milik atas tanah hapus apabila tanahnya musnah.⁵⁸

Pengaturan lebih lanjut mengenai tanah musnah dapat ditemukan dalam PERMEN ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2024, dalam regulasi-regulasi tersebut dijelaskan bahwa tanah yang hilang akibat abrasi atau banjir rob dapat dinyatakan musnah secara hukum setelah dilakukan verifikasi oleh instansi pertanahan. Penetapan ini membawa konsekuensi hukum berupa

⁵⁷ S. B. Manoe, "Konstruksi Hak Menguasai Negara dalam Tata Laksana Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum di Kabupaten Semarang," *Jurnal Pembaharuan Hukum* 1, no. 2 (2014): 230.

⁵⁸ A. Fithry dan S. Sjaifurrachman, "Pelepasan Tanah dan Bentuk Ganti Rugi Tanah untuk Kepentingan Umum," *Jurnal Jendela Hukum* 3, no. 2 (2021)

hapusnya hak kepemilikan dan hilangnya administrasi tanah tersebut dalam sistem pendaftaran.

Perpres No.52 Tahun 2022 menegaskan urgensi penguatan ketahanan kawasan pesisir sebagai bagian integral dari strategi pembangunan nasional yang responsif terhadap risiko bencana. Ketentuan ini diperkuat melalui Perpres No. 27 Tahun 2023 serta PP No. 18 Tahun 2021 yang secara eksplisit mengatur peran aktif pemerintah pusat dan daerah dalam upaya mitigasi bencana, termasuk abrasi dan banjir rob. Pemerintah diwajibkan untuk tidak hanya mencegah dan menangani dampak bencana, tetapi juga memberikan jaminan berupa ganti rugi terhadap tanah yang hilang akibat peristiwa tersebut, guna memastikan hak masyarakat tidak terabaikan dalam proses pemulihan pascabencana.⁵⁹

Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun secara hukum tanah yang hilang akibat abrasi dan rob dinyatakan musnah, pemilik hak tetap berada dalam kerangka perlindungan hukum yang sah. Negara menjamin adanya prioritas pemulihan bagi subjek hukum yang terdampak, termasuk kemungkinan untuk melakukan reklamasi, memperoleh kompensasi berupa dana kerohiman, atau bentuk ganti rugi lainnya sesuai ketentuan yang berlaku. Kebijakan ini mencerminkan pendekatan negara yang tidak hanya menitikberatkan pada aspek legal-formal, tetapi juga

⁵⁹ M. Hoiru Nail, *"Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Penentuan Ijin Lokasi, Besaran Ganti Kerugian dan Penyelesaian Sengketa yang Ditimbulkan,"* Jurnal Rechtsens 9, no. 2 (2020).

mempertimbangkan dimensi keadilan substantif melalui pemenuhan hak masyarakat secara menyeluruh dan berkeadilan.

Pemulihan oleh pemerintah melalui mekanisme rekonstruksi atau reklamasi juga memberikan hak kepada pemegang tanah terdampak untuk memperoleh dana kerohiman, yakni kompensasi yang diberikan atas hilangnya hak atas tanah akibat bencana, meskipun tidak dapat dikategorikan sebagai ganti rugi penuh. Pemberian dana ini dimaksudkan untuk menghadirkan keadilan serta perlindungan terhadap kerugian non-material yang dialami masyarakat, khususnya dalam situasi kehilangan hak atas tanah yang tidak lagi dapat dipulihkan secara fisik. Dalam kerangka hukum agraria, pemberian dana kerohiman mencerminkan komitmen negara dalam menjamin hak keperdataan warga negara, terlebih dalam kondisi bencana alam yang bersifat luar biasa dan merusak struktur pertanahan secara sistemik.⁶⁰

Penting untuk dicatat bahwa kebijakan pemberian dana kerohiman tersebut secara khusus diterapkan pada kasus tanah musnah yang berada dalam jalur proyek strategis nasional, seperti pembangunan Jalan Tol Sayung–Demak. Ketentuan ini menegaskan bahwa dana kerohiman tidak berlaku secara umum bagi seluruh tanah musnah akibat abrasi atau banjir rob, melainkan hanya terhadap bidang tanah yang dilintasi atau terdampak langsung oleh proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

⁶⁰ H. K. Ratode, T. Nugroho, dan Y. Sufyandi, “Analisis Perubahan Bidang Tanah Terdaftar Akibat Gempabumi dan Likuifaksi Palu Tahun 2018,” *Jurnal Tunas Agraria* 4, no. 1 (2021): 82–94.

Dengan demikian, terdapat batasan yuridis terhadap pemberian kompensasi tersebut, yang berimplikasi pada adanya pembeda antara hak atas tanah musnah secara umum dan tanah musnah yang dikaitkan dengan kepentingan pembangunan infrastruktur nasional.⁶¹

D. Tinjauan Mengenai Teori Perlindungan Hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan jaminan yang diberikan oleh negara kepada setiap individu maupun kelompok masyarakat untuk memastikan bahwa hak dan kewajibannya terlindungi dari segala bentuk pelanggaran, penyalahgunaan kewenangan, atau tindakan sewenang-wenang.⁶² Jaminan ini diwujudkan melalui instrumen hukum, baik yang bersifat tertulis seperti peraturan perundang-undangan, maupun yang tidak tertulis seperti asas hukum umum, putusan pengadilan, dan norma kebiasaan yang hidup dalam masyarakat.⁶³ Dalam konteks ini, perlindungan hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol terhadap kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi seluruh warga negara.

⁶¹ Mary Herwati, "Petani Melawan Perkebunan: Perjuangan Agraria di Jawa Tengah," *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 16 (Oktober 2009): 120–154.

⁶² Ramon, Tiar. "Kriteria Keseimbangan Dalam Perjanjian Kredit Bank Untuk Mewujudkan Keadilan Komutatif." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 2 (August 22, 2019): 372–390

⁶³ Dillah, Phillips, Suratman, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum* (Bandung: Alfabeta, 2019).

2. Bentuk Perlindungan Hukum

Bentuk perlindungan hukum secara umum terbagi ke dalam dua kategori utama, yakni perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Keduanya memiliki fungsi yang saling melengkapi dalam rangka menjaga ketertiban sosial dan menjamin perlindungan terhadap hak-hak warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Perlindungan represif merupakan langkah yang ditempuh pemerintah atau lembaga negara setelah terjadinya pelanggaran ataupun potensi hilangnya hak atas tanah, sehingga bersifat reaktif terhadap kondisi yang sudah terjadi. Sementara itu, perlindungan preventif dimaknai sebagai upaya pencegahan yang lebih proaktif, yakni tindakan pemerintah untuk mengantisipasi kerusakan atau kehilangan hak atas tanah agar tidak semakin meluas, sekaligus memberikan jaminan kepastian hukum sejak awal bagi para pemegang hak.⁶⁴

E. Tinjauan Mengenai Teori Keadilan

Keadilan merupakan prinsip hukum yang bersifat universal dan fundamental, yang mengandung makna keseimbangan, kesetaraan, serta perlakuan yang adil bagi setiap individu dalam berbagai aspek kehidupan,

⁶⁴ P. M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, ed. 5 (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).

khususnya dalam konteks penegakan hukum dan kehidupan bermasyarakat. Secara etimologis, keadilan dimaknai sebagai kondisi tidak memihak, tidak berat sebelah, serta memberikan hak kepada setiap orang yang berhak tanpa adanya pengurangan maupun penambahan yang bersifat sewenang-wenang. Dalam ruang lingkup hukum, prinsip keadilan menuntut agar setiap warga negara diperlakukan secara setara di hadapan hukum (*equality before the law*), memperoleh perlindungan hukum tanpa diskriminasi atas dasar ras, agama, jenis kelamin, atau status sosial, serta diberikan akses yang setara untuk membela dan mempertahankan haknya. Penegakan hukum yang adil harus dijalankan melalui proses hukum yang objektif, berdasarkan alat bukti yang sah, dan oleh aparat penegak hukum yang netral dan tidak berpihak.⁶⁵

Merujuk pada Thomas Hobbes keadilan merupakan suatu perbuatan yang dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keadilan atau rasa keadilan baru dapat tercapai saat adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji. Perjanjian di sini diartikan dalam wujud yang luas tidak hanya sebatas perjanjian dua pihak yang sedang mengadakan kontrak bisnis, sewa-menyewa, dan lain-lain. Melainkan perjanjian di sini juga perjanjian jatuhnya putusan antara hakim dan terdakwa, peraturan perundang-undangan yang tidak memihak pada satu pihak saja tetapi saling mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan publik.⁶⁶

⁶⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001).

⁶⁶ Muhammad Syukri Albani Nasution, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 217-218.

Teori tentang keadilan juga dijelaskan oleh Aristoteles dalam karyanya yang berjudul *Etika Nichomache*, yang menjelaskan pemikirannya tentang ketaatan pada hukum adalah keadilan. Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan korektif menurut Aristoteles.⁶⁷

Ruang lingkup keadilan dalam teori hukum terbagi ke dalam beberapa dimensi, antara lain:

- a. keadilan distributif, yang berkaitan dengan alokasi sumber daya, hak, dan kewajiban berdasarkan kontribusi atau kebutuhan masing-masing individu;
- b. keadilan korektif, yang berfungsi memulihkan keseimbangan melalui mekanisme pemberian ganti kerugian atau pemberian sanksi secara proporsional; serta

⁶⁷ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2015), hlm. 241.

c. keadilan restoratif, yang berorientasi pada pemulihan hubungan sosial dan rekonsiliasi antara pelaku, korban, dan masyarakat akibat pelanggaran hukum.