

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar belakang

Bencana alam sering kali berdampak besar pada kehidupan masyarakat, terutama dalam hal kepemilikan dan batas tanah. Perubahan kondisi geografis akibat gempa bumi, banjir, tanah longsor, atau bencana yang disebabkan oleh perubahan iklim, dapat menghapus atau menggeser batas tanah yang sebelumnya telah ditetapkan.<sup>1</sup>

Ketidakpastian hukum atas tanah menimbulkan masalah besar bagi masyarakat yang bergantung pada tanah untuk tempat tinggal dan sumber penghidupan. Dalam situasi ini, tanggung jawab pemerintah sangat penting untuk melindungi hak atas tanah dan mencegah konflik akibat ketidakjelasan batas tanah.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya di sebut UUD NRI Tahun 1945) menjamin setiap warga negara untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, serta kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang setara di hadapan hukum. Hal ini menjadi dasar bagi perlindungan negara terhadap hak atas tanah masyarakat.<sup>3</sup> Dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama

---

<sup>1</sup>. Lihat Pasal 44 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

<sup>2</sup> Nur Amrin, R., Imantaka, A. H., Tatagelo Narince Yanengga, E. ., & Cahyani Maulida, G. (2022). *Status Hukum Hak Atas Tanah Yang Terkena Bencana Alam*. hlm 65–76.

<sup>3</sup> Thabita, G.A. 2023, *STATUS HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH YANG TERKENA BENCANA ALAM* (Doctoral dissertation, Universitas Muslim Indoneisa) hlm 2

dihadapan hukum”. Sejalan dengan Pasal tersebut terkait dengan batas tanah akibat bencana diatur juga dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Menurut Pasal 4 Ayat (1) UUPA Tahun 1960 menyatakan bahwa “Negara memberikan hak atas tanah kepada setiap warga negara dan badan hukum untuk memperoleh manfaat tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Hak Milik Atas Tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA Tahun 1960 sebagai hak turun-temurun dan dapat diwariskan tanpa batasan waktu. Setelah pemilik tanah meninggal, hak milik tetap berlaku dan dapat beralih melalui perbuatan hukum seperti jual beli atau hibah ini dapat diwariskan kepada ahli waris pemilik tanah, tanpa batasan waktu seperti hak guna bangunan atau hak guna usaha. Setelah pemilik tanah meninggal, hak milik tetap ada dan diwariskan kepada ahli warisnya.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021<sup>4</sup> tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah<sup>5</sup> menyatakan “ Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara diberikan kepada : a. Instansi Pemerintah Pusat, b. Pemerintah Daerah.” Ketentuan ini menegaskan bahwa baik instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki otoritas hukum untuk mengelola tanah negara dalam rangka mendukung pelaksanaan fungsi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Dengan diberikannya Hak Pengelolaan, instansi tersebut

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 5 Ayat (1) huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah

<sup>5</sup> Thabita, G.A., *opcit.*, hlm 3

memperoleh kewenangan untuk merencanakan, memanfaatkan, serta mengatur penggunaan tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, tanpa memiliki status sebagai pemilik penuh atas tanah tersebut.

Gunung Semeru di Lumajang, Jawa Timur, telah mengalami erupsi pada 4 Desember 2021 yang mengakibatkan kerusakan besar pada infrastruktur dan pemukiman, memaksa ribuan penduduk mengungsi. Sebagai upaya tanggap, pemerintah bersama organisasi kemanusiaan mendirikan hunian sementara (huntara) untuk para pengungsi. Pembangunan huntara dilakukan cepat, khususnya untuk menghadapi musim hujan. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan SK Menteri untuk penggunaan lahan Perhutani, dengan 1.951 huntara dibangun di lahan seluas 81 hektar.<sup>6</sup> Tanggal 7 Maret 2023, 1.833 kepala keluarga penyintas telah menerima kunci hunian relokasi.<sup>7</sup>

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) berperan penting dalam penataan batas tanah pascabencana<sup>8</sup>, dengan memverifikasi data, menetapkan batas tanah, dan menerbitkan sertifikat baru untuk memastikan kepastian hukum dan mencegah konflik kepemilikan.<sup>9</sup>

Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) memiliki peran penting dalam mengkoordinasikan kebijakan pemerintah

---

<sup>6</sup> Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan [PPID | Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan | Meninjau Huntara Pengungsi Terdampak Erupsi Gunung Semeru](#), diakses pada tanggal 10-02-2025 Pukul 20.21 WIB

<sup>7</sup> Fadly, "Per 7 Maret 2023, Total Ada 1.833 KK Penyintas Erupsi Semeru telah Terima Kunci Hunian Relokasi", <https://portalberita.lumajangkab.go.id/main/baca/aXGMfJvp>, diakses pada tanggal 10-02-2025 Pukul 20.26 WIB

<sup>8</sup> Rudianto, A, 2021. "Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penanganan Bencana Alam dan Penataan Ruang." *Jurnal Agraria dan Tata Ruang*, hlm 45-60.

<sup>9</sup> *Ibid.*,

terkait pemulihan masyarakat pascabencana<sup>10</sup>. Menko PMK berkolaborasi dengan ATR/BPN untuk memastikan pemulihan pascabencana berjalan lancar, termasuk penyelesaian masalah tanah dan pemulihan sosial ekonomi masyarakat. Kolaborasi ini sangat penting untuk mengatasi persoalan terkait hilangnya batas tanah.<sup>11</sup>

Dalam penelitian sebelumnya, Gita Aprili Thabita menyarankan agar Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengeluarkan regulasi untuk mempermudah korban bencana alam dalam memulihkan status hukum tanah mereka, khususnya terkait batas tanah yang hilang atau tidak jelas akibat bencana. Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai isu ini, mengingat Pemerintah Daerah harus memberikan prioritas untuk melakukan rekonstruksi tanah pasca bencana alam. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tanggung jawab pemerintah dalam menentukan batas tanah pasca bencana alam, dengan judul **“TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DALAM MEREKONTRUKSI KETENTUAN BATAS HAK MILIK TANAH PASCA BENCANA ALAM”**.

## **1.2 Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang dan masalah di atas, penulis merumuskan masalahnya: Bagaimana Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Lumajang Dalam Merekonstruksi Penetapan Batas Hak Milik Tanah?

---

<sup>10</sup> Koordinator, K. 2021, *Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia*.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mengkaji peran dan tanggung jawab pemerintah dalam merekonstruksi ketentuan batas hak milik tanah bagi masyarakat terdampak bencana alam. Penelitian ini berupaya mengkaji kebijakan dan regulasi yang diterapkan oleh pemerintah terkait batas kepemilikan tanah pasca bencana serta menilai efektivitas implementasinya di lapangan. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi dampak dari kebijakan tersebut terhadap pemulihan hak-hak masyarakat atas tanah dan memberikan rekomendasi yang dapat mendukung perumusan kebijakan yang berkeadilan dan berkelanjutan dalam penanganan permasalahan batas tanah pasca bencana.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah membantu bagi pemahaman yang lebih mendalam mengenai tanggung jawab pemerintah dalam menetapkan batas hak milik tanah pasca bencana alam. Hasil yang diharapkan dapat berfungsi sebagai contoh bagi pemerintah dan pihak terkait dalam mengembangkan kebijakan yang lebih efektif dan berkeadilan bagi masyarakat terdampak bencana. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan memberikan sumbangsih pada kajian akademik di bidang hukum agraria dan kebencanaan, serta menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan perlindungan hak milik tanah di wilayah rawan bencana. Bagi masyarakat terdampak, penelitian ini diharapkan dapat membantu memperkuat perlindungan atas hak milik mereka, sehingga proses pemulihan dapat berjalan dengan lebih baik dan berkelanjutan.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Metode Pendekatan

Menurut Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa ada lima metode umum yang digunakan dalam penelitian hukum:<sup>12</sup>

1. Pendekatan Perundang-undangan, adalah pendekatan pertama, yang melibatkan analisis menyeluruh terhadap semua peraturan dan peraturan yang berkaitan dengan masalah hukum yang sedang dipertimbangkan.
2. Pendekatan Konseptual, pendekatan ini berasal dari konsep dan teori yang berkembang dalam ilmu hukum, yang membantu dalam mengembangkan konsep-konsep hukum untuk memahami masalah yang sedang diteliti secara lebih dalam.
3. Pendekatan Komparatif, metode ini digunakan dengan membandingkan sistem hukum atau undang-undang berbagai negara dengan negara lain yang menghadapi masalah serupa. Perbandingan ini mencakup juga perbandingan terhadap putusan-putusan pengadilan untuk menemukan persamaan dan perbedaan antara keduanya.
4. Pendekatan Kasus, pendekatan ini dilakukan dengan mempelajari kasus-kasus konkret yang relevan, yang telah diputuskan oleh pengadilan dan masih memiliki kekuatan hukum untuk tetap terkait melalui isu yang sedang dipelajari.

---

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93

5. Pendekatan Historis, pendekatan ini melibatkan penelitian terhadap latar belakang sejarah dan perkembangan hukum terkait dengan isu yang sedang diteliti.

Tiga pendekatan utama digunakan oleh penulis untuk menyusun penelitian ini: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan mempertimbangkan semua peraturan dan regulasi yang terkait dengan masalah hukum. Namun, pendekatan konseptual mencakup studi mendalam tentang teori hukum, doktrin, dan konsep yang mendasari masalah. Pendekatan kasus untuk menganalisis fakta hukum dan peristiwa konkret. Hasil penelitian ini berfungsi sebagai dasar untuk penyelesaian masalah hukum yang dibahas. Metode ini sangat membantu ketika penulis menghadapi situasi di mana ada ketidaksesuaian diantara norma hukum yang ada dan masalah penelitian yang sebenarnya. Penelitian ini diharapkan dapat membantu memahami yang mendalam dan solusi yang mendalam tentang topik hukum yang dibahas dengan menggabungkan pendekatan undang-undang untuk memahami kerangka hukum yang berlaku dan pendekatan konseptual untuk mendalami aspek teoritis dan konseptual dari masalah.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 27

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif. Metode ini dipilih karena dapat menganalisis standar norma hukum yang ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan karya ilmiah yang relevan. Fokus utama dari penelitian yuridis normatif adalah mempelajari hukum positif atau norma-norma hukum yang berlaku, dengan tujuan memahami serta menggunakan prinsip-prinsip hukum yang ditemukan dalam berbagai peraturan, doktrin hukum, dan sumber lainnya. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan yuridis normatif digunakan untuk melakukan analisis mendalam terhadap berbagai ketentuan hukum terkait isu yang diangkat. Selain itu, penelitian ini juga berupaya mengeksplorasi konsep-konsep teoretis yang mendasari permasalahan hukum yang dikaji. Dengan menggabungkan analisis hukum positif dan eksplorasi teori hukum, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang mendalam dan solusi komprehensif terhadap isu hukum yang dibahas.<sup>14</sup>

### 1.5.3 Bahan Hukum

Data yang disajikan berasal dari sumber data primer dan sekunder. Sumber hukum primer adalah sumber hukum yang mengikat yang membantu penegakan hukum dan penyelesaian sengketa. Sumber hukum primer terdiri dari berbagai dokumen resmi yang dibuat oleh badan legislatif dan pemerintah.

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 23

Bahan hukum Primer :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
5. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.
7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Percepatan Sertifikasi Tanah di Daerah Rawan Bencana
8. Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana

Bahan hukum sekunder meliputi data dari jurnal penelitian seperti buku, jurnal, literatur, dan makalah.

Bahan hukum non hukum meliputi *website*

#### **1.5.4 Teknik Analisa Bahan Hukum**

Dalam penelitian, analisa bahan hukum adalah proses penting yang ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif untuk memahami tanggung jawab pemerintah dalam menetapkan ketentuan batas hak milik tanah

bagi masyarakat terdampak bencana. Data yang dikumpulkan dari berbagai sumber hukum, termasuk peraturan perundang-undangan, kebijakan lokal, dan dokumen terkait lainnya dianalisis secara mendalam dengan dukungan teori-teori hukum yang relevan<sup>15</sup>. Proses analisis ini mencakup identifikasi, pengelompokan, dan penafsiran data guna memahami bagaimana kebijakan batas hak tanah diterapkan dalam konteks pemulihan pasca bencana. Selain itu, analisis ini juga melihat implikasi hukum dan sosial dari kebijakan tersebut, serta mengevaluasi efektivitas pemerintah dalam melindungi hak milik masyarakat yang terdampak. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai peran pemerintah dalam penetapan batas hak milik tanah serta tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaannya.

---

<sup>15</sup> Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan Kombinasi*, Alfabeta, hlm. 9