

**PERTANGGUNGJAWABAN NEGARA TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS
TANAH MUSNAH BERDASARKAN PASAL 15 PERATURAN MENTERI AGRARIA
DAN TATA RUANG/ KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 17
TAHUN 2021 TENTANG TATA CARA PENETAPAN TANAH MUSNAH**

Ni Kadek Evi Saraswati¹, I Kadek Dony Hartawan², Ni Komang Irma Sukmaningsih³

Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Pendidikan Ganesha
Singaraja, Indonesia

e-mail : {evi.saraswati@student.undiksha.ac.id, marissa.pitbull@Yahoo.com,
nikm.irma@undiksha.ac.id}

Abstrak

Tanah merupakan objek hak yang memiliki nilai ekonomi, sosial, dan yuridis yang penting bagi masyarakat, namun kondisi geografis di Indonesia yang cenderung rentan terhadap bencana alam menyebabkan tanah dapat mengalami perubahan dari segi fisik bahkan hilang secara permanen yang mengakibatkan tanah tidak dapat diidentifikasi, dipergunakan, maupun diberdayakan sebagaimana mestinya. Pemerintah dalam upayanya untuk memberikan kepastian hukum terhadap kondisi tersebut, pemerintah dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, meskipun peraturan tersebut telah mengatur bagaimana mekanisme penetapan status tanah musnah beserta dengan skibat hukumnya berupa hapusnya hak atas tanah, pengaturan mengenai tanggungjawab negara terhadap pemegang hak tanah yang kehilangan haknya masih menimbulkan persoalan yang penting. Pasal 15 Peraturan Menteri ini, hanya mengatur berkaitan dengan pemberian dana kerohiman kepada pemegang hak atas tanah tanpa memberi penjelasan terkait definisi, besaran, dasar perhitungan, mekanisme pemberian, maupun pihak mana yang akan bertugas untuk menyalurkan dana tersebut.

Kata Kunci : Tanah, Hukum Agraria, Tanah Musnah, Penghapusan Hak Atas Tanah, Dana Kerohiman, Pertanggungjawaban Negara.

Abstract

Land is an object of property rights that has important economic, social, and legal value for the community. However, the geographical conditions in Indonesia are often prone to natural disasters, which can cause land to change physically or be lost permanently. This results in the land being unable to be identified, used, or developed as it should be. The government is trying to provide legal certainty in this situation. Through Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning / Head of the National Land Office Number 17 of 2021 on the Procedures for Determining Lost Land, the government has set out how the status of lost land is determined, along with the legal basis, which includes removing the land rights. However, the regulation still raises important issues regarding the state's responsibility towards land rights holders who lose their rights. This rule only deals with the provision of religious funds to the land rights holders, but it does not explain what the funds are, how much they are, the basis for calculating them, the process of giving them, or who is responsible for distributing the money.

Keywords: Land, Agrarian Law, Expropriated Land, Revocation of Land Rights, Goodwill Compensation, State Liability.

PERMASALAHAN

Tanah memiliki peranan penting dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia, karena tanah selain berfungsi sebagai sarana penunjang kegiatan perekonomian, tetapi juga merupakan aset yang memiliki nilai-nilai kebudayaan, sosial, dan hukum. Indonesia dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, menjelaskan bahwa “Bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, berdasarkan bunyi pasal tersebut dapat dilihat bahwa ketentuan hukum Indonesia telah menjamin hak atas tanah, jaminan ini kemudian diwujudkan melalui UUPA, mengatur berbagai jenis hak atas tanah beserta perlindungan hukumnya, sehingga keberadaan tanah sebagai objek hak merupakan unsur yang sangat menentukan keberadaan hak atas tanah. Indonesia dengan letak Indonesia secara geografis berada pada kawasan yang rawan terjadinya bencana alam, mengakibatkan tanah yang merupakan objek hak dapat mengalami perubahan dalam bentuk fisik atau bahkan hilang akibat peristiwa yang disebabkan oleh alam, seperti abrasi pantai, tanah longsor, banjir, maupun *sinkhole* berpotensi membuat suatu bidang tanah tidak lagi dapat berfungsi sebagaimana mestinya, kondisi ini menciptakan suatu permasalahan hukum karena keberadaan fisik tanah merupakan suatu unsur utama yang dapat menjadi objek hak atas tanah, ketika objek tersebut hilang maka status dan perlindungan hukum pemilik tanah menjadi kabur

Pemerintah dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah untuk selanjutnya disebut sebagai Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, secara keseluruhan mengatur berkaitan dengan mekanisme Identifikasi, inventarisasi, penelitian, sampai penetapan status tanah menjadi tanah musnah. Tanah musnah merupakan kondisi di mana tanah yang bentuknya sudah tidak sesuai dengan bentuk asli atau semula dikarenakan bencana alam sehingga tidak dapat digunakan dengan semestinya. Pasal 2 Ayat (2) peraturan menteri ini juga menjelaskan bahwa “Tanah Musnah meliputi bidang tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam, tidak dapat didefinisikan, dan berfungsi, dipergunakan dan dimanfaatkan semestinya”. Konsekuensi secara hukum akibat penetapan status tanah musnah adalah hapusnya hak pengelolaan serta hak pada tanah tersebut.

Pasal 2 ayat (1) Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah juga menyatakan “Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah hapus karena tanahnya musnah”, namun pengaturan mengenai perlindungan terhadap pemilik tanah yang kehilangan tanah serta haknya masih menimbulkan permasalahan, ketentuan pada Pasal 15 dalam peraturan menteri ini, mendalilkan bahwa pemegang hak atas tanah dapat diberikan bantuan dana kerohiman, yang termuat pada ayat (2) yang menyatakan “Pemegang Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah diberikan bantuan dana kerohiman”, ketentuan tersebut pada dasarnya menunjukkan adanya bentuk pertanggungjawaban negara terhadap pihak yang mengalami kerugian akibat penetapan status tanah musnah, akan tetapi norma tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai konsep dana kerohiman seperti apa yang dimaksud.

Pasal 15 ayat (3) Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, menyatakan “Pemberian dana kerohiman dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan”, dalam aturan tersebut tidak mengatur mengenai besaran dana kerohiman yang dapat diberikan, akibatnya terdapat kekaburan mengenai hak yang dapat diperoleh oleh pemegang hak atas tanah setelah ditetapkan sebagai tanah musnah, serta tidak terdapat aturan berkaitan dengan parameter yang dipergunakan untuk menentukan besaran dana kerohiman, diberikan berdasarkan luas tanah, NJOP, atau kerugian yang dialami pemegang hak atas tanah, sehingga terdapat kekaburan berkaitan dengan hak yang seharusnya diperoleh oleh pemegang hak atas tanah setelah penetapan status tanah musnah. Permasalahan tersebut menjadi penting ketika dikaitkan dengan akibat hukum penetapan tanah musnah yang dapat menghapus hak atas tanah secara permanen, pemegang hak tidak hanya kehilangan objek tanah, tetapi juga kehilangan nilai ekonomi pada bidang tanah tersebut, bentuk pertanggungjawaban yang diberikan negara hanya disebut sebagai pemberian dana kerohiman tanpa adanya standar hukum mengenai apa bentuk dana kerohiman tersebut dan berapa besaran dana kerohiman tersebut.

Penggunaan frasa dana kerohiman ini menimbulkan perdebatan konseptual karena berbeda dengan istilah ganti kerugian, kondisi demikian memunculkan polemik berkaitan dengan dana kerohiman ini merupakan hak yang dapat dituntut artinya setiap pemilik hak atas tanah yang bidang tanahnya berstatus tanah musnah, dapat menuntut kerugian yang dialaminya kepada pemerintah setempat, atau dana kerohiman ini hanya merupakan bentuk bantuan atau santunan oleh pemerintah pada pemilik tanah, untuk meringankan kerugian yang dialaminya. Kekaburan Pasal 15 Peraturan Menteri tersebut, khususnya pada ayat (2) dan (3), menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan karena tidak terdapat ukuran yang jelas berkaitan dengan besaran dan bentuk pertanggungjawaban negara terhadap pemegang hak atas tanah, di mana hal tersebut memunculkan ketidakpastian hukum dalam pembentukan perlindungan hak-hak masyarakat.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Bentuk Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Musnah?
2. Bagaimana peraturan dana kerohiman dalam Pasal 15 Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah?

METODE PENELITIAN

Penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, definisi dari kata penelitian sendiri dalam definisi yang diungkapkan oleh Sutrisno Hadi, penelitian ialah suatu usaha untuk menganalisa serta melakukan pengujian terhadap kebenaran dari suatu pengetahuan, yang dapat dilakukan dengan menganalisa suatu permasalahan hukum menggunakan metode ilmiah. Penelitian hukum normatif sendiri merupakan penelitian yang dilakukan lewat studi literatur atau regulasi, penelitian hukum normatif juga dapat didefinisikan sebagai proses untuk mencari suatu regulasi hukum, asas-asas hukum, atau doktrin hukum yang dapat memberikan jawaban atas permasalahan hukum yang ada.

PEMBAHASAN

Bentuk Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Penetapan Status Tanah Musnah

Tanah musnah akibat bencana alam seperti abrasi, longsor, maupun *sinkhole* tidak hanya mengakibatkan kerugian secara materiil, tetapi juga dapat mengakibatkan pemillik tanah kehilangan hak atas tanah tersebut. Pemerintah mengatur mekanisme penetapan tanah musnah dengan menetapkan Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, sebagai bentuk kepastian secara hukum terhadap kondisi tersebut, pada regulasi ini tanah musnah dimaknai sebagai tanah yang berubah bentuk akibat bencana alam atau keadaan tertentu, menyebabkan tanah tidak dapat digunakan, dikenali, serta tidak dapat diberdayakan kembali sebagaimana mestinya. Tanah yang dinyatakan musnah mengakibatkan hak atas pengelolaan ataupun hak lainnya berkaitan dengan tanah tersebut menjadi hapus atau hilang. Hapusnya hak pada tanah tersebut menunjukkan bahwa negara telah memberikan kepastian secara hukum berkaitan dengan status objek tanah yang tidak lagi dapat digunakan, namun penghapusan hak atas tanah ini juga menimbulkan konsekuensi berupa kerugian pemegang hak atas tanah, oleh karenanya negara seharusnya tidak hanya berkewajiban memberikan kepastian hukum dengan penetapan status tanah musnah, tetapi juga harus memberi perlindungan secara hukum kepada pemilik yang mengalami kerugian akibat kehilangan hak atas tanah tersebut.

Bentuk perlindungan hukum tersebut tercermin dalam Pasal 15 Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah yang menegaskan pemegang hak atas pengelolaan dan tanah akan mendapat bantuan dana yang disebut sebagai dana kerohipan. Pemberian dana keroipman ini menunjukkan adanya pengakuan negara pada kerugian pemilik tanah yang haknya dihapuskan karena penetapan status tanah musnah, dana kerohipan dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban negara kepada masyarakat yang telah kehilangan objek haknya akibat peristiwa alam atau yang berada di luar kendalinya atau *force majeure*. Bentuk pertanggungjawaban negara umumnya diwujudkan dengan pemberian ganti kerugian yang mempunyai suatu mekanismen serta perhitungan yang jelas, sebaliknya dalam Pasal 15 dalam peraturan menteri tersebut, hanya menggunakan istilah dana kerohipan yang secara konseptual merupakan suatu bentuk bantuan sosial atau pemberian dana yang berlandaskan rasa sukarela daripada suatu kompensasi yang bersifat hak. Penggunaan istilah dana kerohipan ini menunjukkan bahwa negara mengakui adanya kerugian yang dialami oleh masyarakat yang tanahnya terdampak suatu bencana alam, tetapi pada saat yang sama tidak menempatkan adanya kompensasi yang jelas sebagai hak yang dapat dituntut secara hukum, sehingga bentuk pertanggungjawaban negara yang tertuang dalam Pasal 15 ini, masih cenderung bersifat administratif dan belum secara jelas mencerminkan perlindungan secara hukum pada pemilik bidang tanah.

Peraturan Dana Kerohipan Dalam Pasal 15 Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah

Prinsip penting membentuk peraturan perundang-undangan adalah adanya kejelasan rumusan norma agar dapat memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum menginginkan agar norma hukum meberikan aturan yang jelas mengenai hak, kewajiban, prosedur, serta akibat hukum yang akan timbul jika melanggar norma atau aturan tersebut. ketentuan Pasal 15 Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, mengandng kekaburan yang

dapat menimbulkan multitafsir atau ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, kekaburan tersebut muncul ketika tidak adanya penjelasan mengenai definisi daripada dana kerohiman yang dimaksud dalam Pasal tersebut, yang di mana dalam aturan tersebut hanya menyebutkan bahwa pemilik tanah yang musnah imbas dari terjadinya bencana alam dan secara hukum dianggap hak-hak yang melekat dalam tanah tersebut dihapuskan akan diberikan bantuan dana kerohiman, namun tanpa menerangkan karakter hukum dari dana tersebut, hal ini menimbulkan kekaburan berkaitan dengan dana kerohiman ini merupakan bentuk ganti rugi yang merupakan hak yang dapat dituntut atau hanya sekedar bantuan sosial dari pemerintah.

Pasal 15 juga tidak menjelaskan berkaitan dengan jumlah pasti dana kerohiman yang diberikan kepada pemilik atas tanah yang ditetapkan menjadi berstatus tanah musnah, apakah penilaian berkaitan dengan jumlah dana kerohiman ini dihitung sesuai luas tanah, NJOP, harga pasar, atau berdasarkan perhitungan lainnya, hal ini mengakibatkan tidak terdapat ukuran yang pasti dalam menentukan besaran dana yang diterima oleh pemilik tanah. Pemberian dana kerohiman dalam Permen tersebut juga tidak mengatur berkaitan dengan mekanisme pemberian dana kerohiman ini, tidak adanya ketentuan seperti jangka waktu pemberian, maupun upaya hukum apa yang dapat ditempuh apabila dana kerohiman ini diberikan atau pihak mana yang bertanggungjawab untuk memberikan dana kerohiman, apakah pemerintah pusat, atau pemerintah daerah. Berbagai ketidakjelasan yang timbul ini dapat menimbulkan hambatan dalam pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh kepastian secara hukum. Gustav Radbruch dalam teori kepastian hukum menjelaskan, hukum merupakan suatu aturan yang ditaati yang harus mampu memberikan kejelasan mengenai hak dan kewajiban dalam suatu hubungan hukum. Kepastian hukum ini tidak dapat tercapai secara optimal ketika suatu norma hukum tidak memberikan suatu titik ukur yang jelas berkaitan dengan bentuk, besaran, maupun mekanisme pelaksanaannya, kekaburan norma yang terdapat didalamnya membuat bentuk pertanggungjawaban oleh negara yang dijanjikan lewat pemberian dana kerohiman tidak memiliki ukuran yang jelas, sehingga sulit untuk menjamin bahwa keadilan kepada pemilik tanah terpenuhi atau tidak.

KESIMPULAN

Pasal 15 Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, menunjukkan adanya bentuk pertanggungjawaban negara kepada pemilik tanah yang ditetapkan berstatus tanah musnah lewat pemberian dana kerohiman, adanya ketentuan tersebut mencerminkan pengakuan negara kepada kerugian yang dialami pemilik hak atas tanah yang berstatus tanah yang musnah akibat dari imbas bencana alam, namun bentuk pertanggungjawaban yang diatur dalam ketentuan tersebut masih bersifat umum dan belum memberikan kejelasan mengenai kedudukan daripada dana kerohiman tersebut merupakan bentuk ganti kerugian, kompensasi atau hanya sekedar bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah. Pasal tersebut mengatur dana kerohiman mengandung adanya suatu kekaburan karena tidak adanya penjelasan mengenai definisi, jumlah pasti, dasar perhitungan, mekanisme pemberian, sumber pemberian, serta pihak mana yang bertanggungjawab memberikan dana kerohiman ini dalam penyalurannya, hal tersebut dapat mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum kepada pemilik tanah

SARAN

Pemerintah perlu melakukan penyempurnaan pada Pasal 15 Permen ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah, dengan memberikan ketentuan lebih jelas berkaitan dengan konsep dana kerohiman ini, bagaimana mekanisme pemberiannya, definisi, dasar perhitungan, serta standar penilaiannya agar tercipta perlindungan hukum dan kepastian hukum yang lebih efektif bagi pemilik tanah yang tanahnya mendapatkan imbas dari terjadinya suatu bencana alam sehingga ditetapkan berstatus tanah musnah.

DAFTAR PUSTAKA

- Amrin, R. N., Haji Imantaka, A., Tatagelo, E., Yanengga, N., & Maulida, G. C. (2022). STATUS HUKUM HAK ATAS TANAH YANG TERKENA BENCANA ALAM. *Jurnal Tunas Agraria*, 5(1).
- Desyana, B., Larasati, R., Ratu, S., & Kamalludin, I. (2021). Status Hukum Tanah Musnah Berdasarkan Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2021. *Officium Notarium*, 1(2), 218–229. <https://www.kompas.com/sains/read/2021/09/17/173200423/muka-tanah-pekalongan-turun-hingga-20-cm->
- Dimas, R. (2021). PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH DI NEGARA INDONESIA DITINJAU DARI TEORI KEPASTIAN HUKUM. *Serina UNTAR*.
- Komeni, W. H., & Widjajanti, E. (2024). Ketidaktepatan Penerapan Hukum Pidana Adat dalam Pasal 2 KUHP Baru: Prespektif Teori Kepastian Hukum. *Journal Of Social Science Research*.
- Rifa'i, I. J., Purwonto, A., Ramadhani, M., Rusydi, M. T., Harahap, N. K., Mardiyanto, I., Churniawan, E., Junaedi, M., Agustiwi, A., Saragih, G. M., Bariah, C., & Surasa, A. (2023). Metodologi Penelitian Hukum. *Sada Kurnia Pustaka*.
- Rizkia, N. D., & Fardiansyah, H. (2023). *METODE PENELITIAN HUKUM (NORMATIF DAN EMPIRIS)*. Widina Media Utama.
- Sari, E., Yamin, M., Purba, H., & Sembiring, R. (2022). Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Ius Constituendum*, 7, 2022.
- Sulistio, M. (2020). POLITIK HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA. *Jurnal Education and Development*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah

Wibawa, S. (2024). *KAJIAN KELAYAKAN NILAI DANA KEROHIMAN SEBAGAI PENANGANAN DAMPAK SOSIAL TANAH MUSNAH PADA PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SEMARANG – DEMAK.*

Wibawa, S. P. P., Prasetyo, P. K., & Sudibyanung. (2023). KELAYAKAN NILAI GANTI KERUGIAN TANAH MUSNAH SEBAGAI PENANGANAN DAMPAK SOSIAL PADA PENGADAAN TANAH. *JURNAL WIDYA BHUMI.*