Iuris Studia
Jurnal Kajian Hukum
Volume 2 Nomor 3, Oktober 2021: Page 464-478
http://jurnal.bundamediagrup.co.id/index.php/iuris
ISSN ONLINE: 2745-8369

Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Hak Milik Masyarakat Pasca Bencana Alam Erupsi Gunung Sinabung

Fitriani[1], Masitah Pohan[2], Ida Nadirah[3]
[1, 2, 3]*Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*
E-mail: fitriani@gmail.com (CA)

Abstrak

Indonesia terletak di lokasi rentan bencana alam di mana beragam jenis bencana alam, termasuk gempa bumi dan tsunami, gunung berapi, banjir, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan dan lahan, serta bencana alam lainnya masih sangat sering terjadi. Pasca peristiwa bencana alam juga membawa dampak sistemik terhadap masalah pertanahan terutama bagi daerah yang terdampak bencana alam paling parah di mana salah satu dampaknya adalah hilangnya batas-batas tanah yang disebabkan berubahnya permukaan tanah akibat bencana alam, terutama disebabkan oleh gempa dan tsunami. Permasalahan yang diangkat pada penelitian ini, yakni bagaimana aturan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat pasca bencana alam erupsi gunung sinabung, kedudukan dan status tanah hak milik masyarakat pasca bencana alam erupsi gunung sinabung dan perlindungan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat pasca terjadinya peristiwa bencana alam erupsi gunung sinabung. Untuk menemukan jawaban dari permasalahan tersebut maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif analitis, dimana penelitian hukum normatif ini menggunakan data sekunder sebagai data utama dan juga menggunakan data primer sebagai data pelengkap dengan munggunakan teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan, serta analisis data kualitatif. Aturan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat pasca bencana alam erupsi gunung sinabung secara garis besar di atur di dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa salah satu penyebab hapusnya hak milik adalah karena tanahnya musnah, namun ketentuan tersebut tidak serta merta secara langsung dapat dilakukan penghapusan terhadap tanah hak milik masyarakat, ada serangkaian kegiatan yang harus dilaksanakan sampai dengan dihapusnya tanah hak milik masyarakat tersebut. Kedudukan dan status tanah hak milik masyarakat pasca bencana alam erupsi gunung sinabung yaitu pada dasarnya tetap menjadi milik korban bencana alam dan korban bencana tidak kehilangan tanah hak milik yang sebelum bencana menjadi milik para korban bencana. Negara tidak dapat secara langsung serta merta menguasai tanah bekas bencana tersebut meskipun pemilik tanahnya sudah meninggal dunia. Kepemilikan tanah sebaiknya tetap dikembalikan ke masyarakat, terlebih lagi untuk daerah yang masih dihuni oleh masyarakat adat. Perlindungan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat pasca terjadinya peristiwa bencana alam erupsi gunung sinabung adalah melalui perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak milik perseorangan dan perlindungan melalui kegiatan konsolidasi tanah dan relokasi.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Tanah Hak Milik, Masyarakat, Erupsi.

Abstract

Indonesia is located in a natural disaster prone location where various types of natural disasters, including earthquakes and tsunamis, volcanoes, floods, landslides, droughts, forest and land fires, and other natural disasters still occur very frequently. Post natural disaster events also have a systemic impact on land issues, especially for areas that are most severely affected by natural disasters, where one of the impacts is the loss of land boundaries caused by changes in land surface due to natural disasters, mainly caused by the earthquake and tsunami. The problems raised in this study, namely how the rule of law against community land rights after the Mt. Sinabung eruption natural disaster, the position and status of community property rights after the Mt. Sinabung eruption natural disasters and legal protection of community land ownership after the eruption. Mount Sinabung. To find answers to these problems, this research uses descriptive analytical normative legal research, where this normative legal research uses secondary data as primary data and also uses primary data as complementary data using data collection techniques carried out by means of literature study, as well as Qualitative data analysis. The rule of law for community property rights after the natural disaster

of the Mt. Sinabung eruption is broadly regulated in Article 27 of Law Number 5 of 1960 Concerning Basic Agrarian Regulations which states that one of the causes of the abolition of ownership rights is because the land was destroyed, however, this provision does not automatically mean that the community's community-owned land can be abolished. There are a number of activities that must be carried out until the community's community-owned land is removed. The position and status of community property rights after the natural disaster of the Mt. Sinabung eruption, which basically remains the property of victims of natural disasters and victims of disasters do not lose their property rights before the disaster belongs to disaster victims. The state cannot directly control the ex-disaster land even though the land owner has died. Land ownership should still be returned to the community, especially for areas that are still inhabited by indigenous peoples. Legal protection of community land rights after the occurrence of natural disaster of the Mt. Sinabung eruption is through legal protection of individual ownership holders and protection through land consolidation and relocation activities.

Keywords: Legal Protection, Private Property, Community, Eruption.

Cara Sitasi:
Fitriani., dkk. (2021), "Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Hak Milik Masyarakat Pasca Bencana Alam Erupsi Gunung Sinabung", IURIS STUDIA: Jurnal Kajian Hukum Vol . 2, No.3, Oktober, Pages: 464-478.

A. Pendahuluan

Dewasa ini masalah pertanahan sangat memerlukan perhatian dan penanganan dari berbagai pihak, karena dalam suasana yang demikian dirasakan sekali semakin bertambah banyaknya tanah rakyat yang tersangkut dalam berbagai kegiatan ekonomi, sehingga dalam hubungan dengan hal ini semakin lama semakin terasa pula perlunya suatu jaminan kepastian hak atas tanah.[1] Meningkatnya pertumbuhan jumlah penduduk mengakibatkan semakin meningkatnya jumlah pembangunan, dan meningkat pula kebutuhan akan ketersediaan tanah, padahal luas tanah (wilayah) di suatu negara sangat tebatas jumlahnya. Kebutuhan atas tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, jumlah badan usaha, dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah.[2]

Tanah yang merupakan kebutuhan pokok bagi manusia akan berhadapan dengan berbagai hal seperti keterbatasan tanah baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi. Tanah disatu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting serta telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi, di lain pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.[3]

Tanah merupakan karunia dan anugerah tuhan yang maha esa yang diamanatkan kepada bangsa dan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara yang dapat memberikan manfaat bagi umat manusia dan wajib disyukuri, dikelola, dimanfaatkan secara optimal serta dijaga kelestariannya untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 33 Ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut sangat jelas bahwa pemerintah mewakili negara bertanggung jawab menjamin semua kekayaan alam tersebut dikelola dengan baik dengan menjamin kekayaan yang dihasilkan digunakan sebaik baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Kebijakan hukum pertanahan harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan pemilikan tanah, menjamin berlanjutannya sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang

[1] Abdurrahman, *Tabaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, (1985), p. 2.
[2] Sangsun SP Florianus, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visimedia, (2008), p. 45.
[3] Andrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, (2009), p. 1.

pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melairkan sengketa serta konflik di kemudian hari.

Pasal 16 Juncto Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur sebuah hak atas tanah yang dinamakan hak milik di mana hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Salah satu hak atas tanah yang di akui saat ini adalah tanah hak milik di mana cara yang digunakan untuk mendapatkan tanah hak milik saat ini yaitu dengan melakukan peralihan hak atas tanah. Indonesia terletak di lokasi rentan bencana alam di mana beragam jenis bencana alam, termasuk gempa bumi dan tsunami, gunung berapi, banjir, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan dan lahan, serta bencana alam lainnya masih sangat sering terjadi. Bencana alam merupakan peristiwa alam yang sangat luar biasa yang dapat menimbulkan penderitaan luar biasa pula bagi yang mengalaminya, bahkan bencana alam tertentu menimbulkan banyak korban cedera maupun meninggal dunia. Bencana alam juga tidak hanya menimbulkan luka atau cedera fisik, tetapi juga menimbulkan dampak psikologis atau kejiwaan.[4]

Bencana Erupsi Gunung Sinabung telah mengakibatkan rusaknya ±30.321 hektar tanah dan lahan pertanian milik masyarakat. Hilangnya batas-batas tanah terutama tanah hak milik masyarakat yang disebabkan berubahnya permukaan tanah akibat bencana alam, terutama disebabkan oleh erupsi, gempa dan tsunami membuat tanah hak milik masyarakat menjadi tidak terlindungi. Bencana alam yang terjadi tidak serta merta menghilangkan tanah hak milik masyarakat, sebab seseorang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tentunya akan dilindungi oleh undang-undang.[5] Pasal 28 D Ayat (1) Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 juga menjamin pentingnya kepastian hukum, yaitu setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil khususnya terhadap tanah hak milik masyarakat, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum yang dimaksudkan sebagai sarana untuk mencapai ketertiban dan kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, oleh sebab itu lembaga pertanahan bertanggung jawab dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan tanah yang timbul pasca terjadinya bencana alam.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan menggunakan metode penelitian berupa *field research* dan *library research* yaitu penelitian wawancara dan terhadap dokumen tertulis sebagai datanya yang bersumber dari data skunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.[6] Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat atau yang membuat masyarakat dapat dimaklumi, termasuk produk hukum yang menjadi bahan kajian dan produk hukum sebagai alat bantu pembentuk hukum kritik. Bahan hukum sekunder meliputi penjelasan bahan hukum primer di dalam bentuk doktrin ahli yang ditemukan di buku, jurnal, dan situs web.[7] Prosedur yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah dalam bentuk dokumentasi, yaitu pedoman yang digunakan dalam bentuk catatan atau kutipan, mencari literatur hukum, buku-buku dan lain-lain yang berkaitan dengan identifikasi masalah dalam penelitian ini baik *offline* maupun *online*.[8] Analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi (*centent analysis method*) yang dilakukan dengan cara memaparkan materi peristiwa hukum atau produk hukum secara rinci guna memudahkan penafsiran dalam pembahasan,[9] melalui pendekatan perundang-undangan (*statute aprroach*).[10]

[4] Badan Nasional Penanggulangan Bencana, "Kajian Tentang Penanggulangan Bencana Alam Di Indonesia," Laporan Akhir Tahun, Jakarta: BNPB, (2009), p. 1.
[5] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[6] Rahmat Ramadhani, "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Garapan Eks Hak Guna Usaha PT. Perkebunan Nusantara II Oleh Para Penggarap", Seminar Nasional Teknologi Edukasi Sosial dan Humaniora 1, No. 1, (2021): p. 859.
[7] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), p. 23-24
[8] Taufik Hidayat Lubis dan Rahmat Ramadhani, "The Legal Strength of the Deed of Power to Sell as the Basis for Transfer of Land Rights", IJRS: International Journal Reglement & Society 2, No. 3, (2021): p. 151.
[9] Rahmat Ramadhani dan Ummi Salamah Lubis, "The Function of the Delimitation Contradictory Principle in the Settlement of Land Plot Boundary Disputes", IJRS: International Journal Reglement & Society 2, No. 3, (2021): p. 138.
[10] Rahmat Ramadhani, "Endless Agrarian Conflict in Malay Land", Proceeding International Conference on Language and Literature (IC2LC), (2020): p. 258.

B. Pembahasan

1. Aturan Hukum Terhadap Tanah Hak Milik Masyarakat Pasca Bencana Alam Erupsi Gunung Sinabung

Penguasaan tanah, yang pada gilirannya juga memberikan pengaruh kepada pola hubungan antar manusia sendiri, dan yang menjadi masalah bukan tanah itu sendiri tetapi terjadinya penguasaan tanah yang timpang, di mana ada yang tidak menguasai, dan di pihak lain ada yang menguasai dalam satuan jumlah yang sangat besar. Tanah merupakan sesuatu yang bernilai bagi manusia, bernilainya tanah terkait dengan banyak aspek seperti aspek ekonomi, budaya, politik, sosial yang merupakan tempat tumbuh kembangnya nilai-nilai tersebut, sehingga perbedaan waktu, tempat dan ruang akan berakibat pada adanya perbedaan tata nilai terhadap tanah.

Berbicara mengenai aturan hukum maka juga berbicara tentang kebijakan hukum, Istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris yakni Policy atau dalam bahasa Belanda Politiekyang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum dalam mengelola, mengatur, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).[11] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mencantumkan nilai filosofis tentang penguasaan dan pemilikan tanah, hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada nilai ketuhanan, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa. Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.[12]

Berdasarkan nilai yang terkandung di atas, sebenarnya undang-undang melalui kewenangan yang ada pada negara menginginkan masyarakat yang berkeadilan sosial terhadap penguasaan dan pemilikan atas sumber daya alam. Keinginan demikian dilatarbelakangi pengalaman pada masa penjajahan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya telah diambil penjajah untuk kepentingan negara penjajah.

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang kuasai, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak.

Pemilik tanah dalam hal ini berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya. Pada sejarahnya pemilikan hak atas tanah mengalami berbagai perubahan, ketika jumlah penduduk masih sedikit dan jumlah tanah tak terbatas, maka tanah hanyalah sekadar komoditi yang diolah dan dimanfaatkan untuk kepentingan individu dan tidak diperjualbelikan atau diperdagangkan, namun seiring bertambahnya penduduk, maka tanah mulai diperjualbelikan.

Adanya asas penawaran dan permintaan membuat kepemilikan tanah berubah dari konsep *land as commodity* menjadi *land a property*. Pada mulanya, hak atas tanah bersifat mutlak, di mana tanah memberikan berbagai hak pada pemiliknya, ada hak untuk mengolah dan memanfaatkan tanah, ada hak untuk menikmati penggunaan tanah termasuk udara di atasnya, hak untuk memperoleh keuntungan finansial dari tanah, hak untuk menjual, menghibahkan dan mewariskan kepada orang lain, dan hak untuk membangun.

Hak yang mutlak tersebut mulai dibatasi, di mana tanah hak milik memberikan hak untuk menikmati dan berbuat bebas terhadap tanah, demi kepentingan umum hak itu bahkan mungkin dicabut. Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat tentunya berdampak untuk kepentingan masyarakat luas, dan tidak terbatas pada pemerintah saja. Kepentingan umum

[11] Ismail Koto, "Kewenangan Jaksa Dalam Melakukan Penggabungan Perkara Korupsi Dan Money Laundering (Studi Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara)", *IURIS STUDIA: Jurnal Kajian Hukum* Vol. 2 No. 2, (2021): P. 157.
[12] Konsideran Huruf C Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

mulai menuntut perhatian, sehingga pemilikan tanah berubah menjadi *land social property*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak mengatur ihwal tanahnya, melainkan soal hak atas permukaan bumi saja, jadi tidak termasuk seluruh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.[13]

Tanah yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak sama dengan tanah yang dimaksud dalam KUH Perdata sebagai benda tak bergerak, tetapi tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memiliki asas yang sangat spesifik dan merupakan kultur budaya bangsa. Adanya asas yang meliputi atas tanah, maka tanah tidak sepenuhnya mempunyai sifat-sifat kebendaan sebagai benda tidak bergerak berdasarkan KUH Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria melalui negara menentukan macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada orang maupun kepada badan hukum, tetapi semua hak atas tanah tersebut mempunyai fungsi sosial, artinya mengandung unsur kebersamaan dan keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum, dan oleh karena itu setiap pemegang hak atas tanah akan terlepas dari hak penguasaan negara karena kepentingan nasional berada di atas kepentingan individu atau kelompok.

Walaupun seperti itu bukan berarti bahwa kepentingan individu atau kelompok dapat dikorbankan begitu saja dengan alasan untuk kepentingan umum, karena sewaktu-waktu negara memerlukan tanah tersebut untuk kepentingan umum, pemilik tanah wajib melepaskan hak tanah tersebut dengan kompensasi ganti rugi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengandung unsur komunalistik religious artinya ketentuan hukum melihat bahwa tanah itu adalah milik bersama yang diberikan oleh sang pencipta guna kesejahteraan masyarakat.

Negara mengikuti asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, dan oleh karena itu negara memiliki tugas dan tanggung jawab khusus yaitu memberikan keadilan dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah sesuai dengan falsafah pancasila. Sebutan nama hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan nama lembaga-lembaga baru, yang bukan merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat hukum tanah yang lama.

Lembaga-lembaga hak atas tanah yang lama sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan terjadinya unifikasi hukum tanah, sudah tidak ada lagi, sedangkan hak-hak atas tanah yang lama sebagai hubungan hukum konkret sejak dikonversi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau diubah menjadi salah satu hak yang baru dari hukum tanah nasional.

Hak atas tanah dalam hukum tanah nasional isinya memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang dihaki, hal ini yang merupakan kewenangan umum artinya merupakan isi tiap hak atas tanah. Kewenangan ini pun ada pembatasannya, di mana kewenangan mempergunakan tanah dalam arti permukaan bumi tersebut, secara wajar diperluas hingga meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya, karena tidak mungkin untuk keperluan apapun yang digunakan hanya tanahnya saja yang berupa permukaan bumi itu, demikian juga mengenai air yang ada di atas maupun di dalam bumi di bawah tanah yang dihaki.

Pemegang hak atas tanah boleh menggunakannya untuk keperluan pribadinya, misalnya untuk keperluan sehari-hari bagi kegiatan rumah tangga dan usahanya, dalam batas-batas kewajaran. Perluasan kewenangan tersebut berarti isi hak atas tanah dalam pengertian yuridis merupakan hak atas permukaan bumi, yang berdimensi dua, dalam penggunaannya tanah berarti ruang yang berdimensi tiga, yang diperluas hingga meliputi sebagian tubuh bumi, sebagian ruang dan air tersebut adalah penggunaannya, bukan pemilikannya.

Penggunaan tubuh bumi lepas dari hubungannya dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, oleh karena itu selain kewenangan-kewenangan yang ada pada hak atas tanah, hak atas tanah juga berisikan kewajiban-kewajiban untuk menggunakan dan memelihara potensi tanah yang bersangkutan. Kewajiban-kewajiban tersebut, yang bersifat umum, artinya berlaku terhadap setiap hak atas tanah yakni:

1. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.[14]

[13] AP. Parlindungan, *Pencabutan Dan Pembebasan Hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, (1993), p. 54.
[14] Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

2. Pemilik tanah berkewajiban memelihara tanah yang dihaki.[15]
3. Khusus mengenai tanah pertanian, yaitu kewajiban bagi pihak yang mempunyainya untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif.[16]

Berdasarkan hal tersebut, selain ditentukan dalam pasal tersebut di atas, dalam menghadapi kasus-kasus konkret, perlu diperhatikan juga kewajiban-kewajiban yang secara khusus dicantumkan dalam surat keputusan pemberian haknya atau dalam surat perjanjiannya serta dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan demikian landasan penyusunan undang-undang agrarian adalah tata nilai kolektivitas. Sebagai sebuah undang-undang pokok, maka nilai kolektivitas yang terdapat dalam undang-undang agraria dimaksudkan agar menjiwai undang-undang lain yang mengatur tentang agraria dan juga undang-undang yang terkait dengan keagrariaan.

Pada konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut hak, artinya hak kepemilikan atas suatu benda, disebut hak milik atas benda itu. Pada hubungannya dengan tanah hak milik, maka ada satu proses yang harus dilalui yaitu proses penguasaan, di mana hak menguasai itu harus didahului dengan tindakan pendudukan atau menduduki untuk memperoleh penguasaan itu, dan dengan batas waktu tertentu akan menjadi hak milik.

Aturan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat sebelum terjadinya bencana alam erupsi gunung sinabung di atur di:

1. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
4. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
5. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
6. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
7. Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
8. Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
9. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
10. Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
11. Pasal 50 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
12. Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pengaturan tanah hak milik dapat didasarkan pada ketentuan yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar tersebut dalam hubunganya dengan tanah maka ditetapkanlah hukum agraria nasional.[17]

Wujud hak menguasai dari negara atas tanah yang memberi wewenang kepada negara untuk:[18]

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

[15] Pasal 15 Juncto Pasal 52 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[16] Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[17] Pasal 28 Huruf H Ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
[18] Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat di dalam negara hukum yang merdeka, bersatu dan berdaulat. Berdasarkan hal tersebut dalam hubungannya dengan hal di atas, dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik.[19]

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang hak milik atas tanah yang menentukan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat di punyai orang atas tanah dan mempunyai fungsi sosial, dan oleh karena itu, hak milik atas tanah yang berasal dari hak menguasai dari negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, di mana hak milik atas tanah mempunyai sifat-sifat khusus sebagai berikut:

1. Dapat beralih karena pewarisan, karena sifat turun-temurun.
2. Penggunaanya tidak terbatas dan tidak di batasi sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Dapat di berikan sesuatu hak atas tanah lainnya di atas hak milik oleh pemiliknya kepada pihak lain.[20]

Konsep hak milik menurut undang-undang pokok agraria yaitu sifat-sifat daripada hak miliklah yang membedakan dengan hak-hak lainnya, di mana hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian itu akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi itu bermaksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang paling kuat dan terpenuhi.[21]

Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang kepemilikan hak atas tanah di mana disebutkan bahwa:[22]

1. Hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai tanah hak milik.
2. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu, jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
4. Selama seseorang di samping kewarganegaraannya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang terjadinya hak milik menurut hukum adat di mana disebutkan bahwa:[23]

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah.

[19] Penjelasan Umum II Angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[20] Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[21] Penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[22] Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[23] Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

2. Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, dan karena ketentuan undang-undang.

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang pendaftaran hak milik di mana disebutkan bahwa:[24]

1. Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
2. Pendaftaran termaksud di atasmerupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang peralihan hak milik di mana disebutkan bahwa:[25]

1. Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.
2. 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 warganegara yang disamping kewarganegaraan indonesia mempunyai kewarganegaraan 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 pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang hapusnya hak milik di mana disebutkan bahwa hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18, karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, karena ditelantarkan, karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2, dan tanahnya musnah.[26]

Lebih lanjut ditetapkan, bahwa terjadinya tanah hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah, yang cara dan syarat-syaratnya diatur dengan peraturan pemerintah menurut ketentuan undang-undang, namun demikian undang-undang dan peraturan pemerintah dimaksud sampai saat ini belum ditetapkan. Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa selama undang-undang tentang hak milik sebagai tersebut dalam belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Terkait dengan hal ini, salah satu bentuk peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah yaitu dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, dalam pertimbangannya dinyatakan bahwa keputusan tersebut diterbitkan dengan mempertimbangkan bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan, dan karena itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga, negara perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat tinggal tersebut berdiri, dan atas dasar hal ini dirasa perlu meningkatkan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang masih dipunyai oleh perseorangan warga negara dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai.

Aturan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat setelah terjadinya bencana alam erupsi gunung sinabung secara garis besar di atur di dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa salah satu penyebab hapusnya hak milik adalah karena tanahnya musnah.[27] Tanah musnah adalah tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam dan tidak dapat diidentifikasi lagi sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

[24] Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[25] Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[26] Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
[27] Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Ketentuan di atas tidak serta merta dapat dilakukan penghapusan terhadap tanah hak milik masyarakat, ada serangkaian kegiatan yang harus dilaksanakan sampai dengan dihapusnya tanah hak milik masyarakat tersebut dan dalam hal ini pemerintah dan badan pertanahan juga harus memberikan perlindungan hukum sesuai amanat Pasal 28 D Ayat (1) Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 di mana setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil khususnya terhadap tanah hak milik masyarakat, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum yang dimaksudkan sebagai sarana untuk mencapai ketertiban dan kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat.

2. Kedudukan Dan Status Tanah Hak Milik Masyarakat Pasca Bencana Alam Erupsi Gunung Sinabung.

Pada dasarnya tidak berarti korban bencana telah kehilangan hak milik atas tanah yang sebelum bencana menjadi milik mereka. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak mengenal penghapusan hak milik atas tanah dikarenakan terjadinya bencana alam dalam hal tanah penduduk yang terkena bencana tidak musnah, berarti masih terdapat cara-cara yang mungkin diupayakan oleh pihak korban bencana untuk memiliki kembali tanahnya.

Bencana alam yang terjadi tidak serta merta menghilangkan hak atas tanah, di mana jika seseorang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, tentunya akan dilindungi di aman ada beberapa cara yang mungkin dilakukan oleh korban yang selamat, keluarga maupun ahli waris dari korban yang sudah meninggal. Langkah awal sehubungan dengan kepemilikan tanah di daerah pasca peristiwa bencana alam dimulai dari menyelamatkan dokumen-dokumen hak milik di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota, dan apabila dokumen-dokumen tersebut masih ada di, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi maka hal tersebut dapat mempermudah pihak korban untuk mengurus kembali status kepemilikan tanahnya, sebab tiap-tiap Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi pasti memiliki warkah-warkah yang akan digunakan sebagai bukti kepemilikan atas tanah.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi selain melihat warkah yang ada, selanjutnya akan kembali melakukan pengukuran, dan apabila Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi setempat ikut musnah dan sertipikat tanah hilang atau musnah, jika tanah yang dimaksud masih ada dan masih layak untuk ditinggali maka perlu pemetaan ulang terhadap tanah yang dimaksud.

Korban ataupun ahli waris dari korban bencana yang telah meninggal juga dapat meminta hak kepemilikan atas tanahnya yang terdapat di daerah bekas bencana alam di mana seseorang yang ingin mengakui hak atas tanahnya harus didukung pula oleh bukti-bukti yang bisa diperoleh dari kepala desa ataupun tetangga-tetangga setempat. Kelengkapan data-data pendukung tersebut digunakan untuk menghindari adanya kepemilikan ganda atas satu bidang atau areal tanah, namun jika sampai ada dua orang atau lebih yang memperebutkan areal tanah yang sama maka dapat ditempuh melalui jalur mediasi.

Hilangnya arsip pertanahan secara yuridis formil akan melemahkan kekuatan berlakunya manakala terjadi sengketa karena kekuatan pembuktiannya tergantung kepada warkah atau arsip yang tersimpan di kantor atau di tempat lain yang menyimpan arsip itu. Sertipikat hak atas tanah mempunyai dua sisi yang berbeda, yakni di satu sisi secara keperdataan sertipikat merupakan bukti kepemilikan, di sisi lain sertipikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (beschiking)

Pembatalan sertipikat tidak serta merta membatalkan hak keperdataannya, artinya hak atas tanahnya dapat dimohonkan kembali oleh pemegang hak atas tanah, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hilang atau musnahnya arsip pertanahan berakibat:

1. Sertipikat hak atas tanah tidak dapat digunakan sebagai alat bukti untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah sebelum dipulihkan datanya.

2. Dapat melemahkan kekuatan bukti sertipikat sebagai sebagai akta autentik atau sebagai alat bukti hak atas tanah.
3. Hilang atau musnahnya arsip pertanahan tidak serta merta dapat menghapuskan hak atas tanah yang bersangkutan.

Badan Pertanahan Nasional setelah situasi kembali pulih maka langkah awal yang harus dilakukan adalah melakukan identifikasi kepemilikan tanah sampai pada ahli waris maupun keluarga korban. Identifikasi yang dilakukan meliputi pula sistem penggunaan tanah tersebut bencana alam terjadi, apakah tanah tersebut digunakan untuk rumah tinggal, lahan usaha ataupun lahan pertanian.

Selanjutnya mengenai kepemilikan tanah pasca bencana alam, negara tidak dapat secara langsung serta merta menguasai tanah tersebut meskipun pemilik tanahnya sudah meninggal dunia. Kepemilikan tanah sebaiknya tetap dikembalikan ke masyarakat, terlebih lagi untuk daerah yang masih dihuni oleh masyarakat adat, sebab dalam hak masyarakat adat dikenal dengan sistem komunal di mana tanah tersebut tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat adat yang ada. Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini sebaiknya hanya berperan terbatas pada pengelolaan tanah bekas bencana saja dan bukannya melakukan peralihan tanah bekas bencana menjadi tanah negara.

Tantangan pertama yang harus di atasi sehubungan dengan perumahan permanen adalah klarifikasi pemilik tanah, di mana seringkali tidak ada jejak yang jelas sehubungan dengan batas-batas tanah. Sebuah program sedang dikembangkan untuk mengembalikan hak milik dengan menggunakan pendekatan-pendekatan partisipatif, di mana orang-orang di sebuah desa pertama kali memetakan komunitas mereka dengan menunjukkan perkiraan batas-batas, kerusakan terhadap properti, dan siapa yang sebelumnya tinggal di sana sebelum terjadinya peristiwa bencana alam.

Seluruh masyarakat kemudian memutuskan secara kolektif siapa yang memiliki atau seharusnya mendapatkan suatu bidang tanah. Badan Pertanahan Nasional selanjutnya mengesahkan keputusan masyarakat tersebut dengan menggambar peta tanah yang sudah hilang secara terperinci dan memulai proses pemberian hak yang sah atas bidang-bidang tanah tersebut.

3. Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Hak Milik Masyarakat Pasca Terjadinya Peristiwa Bencana Alam Erupsi Gunung Sinabung

Erupsi gunung berapi merupakan erupsi terbesar yang mengakibatkan banyak korban jiwa serta menimbulkan kerugian lain bagi warga disekitar gunung berapi, yaitu banyak ternak yang mati, bangunan rusak serta lahan yang rusak akibat terkubur material vulkanik gunung berapi yang menutup lahan dan batas–batas tanah. Berdasarkan hal tersebut pemerintah melakukan penataan tanah secara berencana, yang merupakan upaya pengendalian penggunaan tanah untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu dengan konsolidasi tanah.[28]

Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat, dengan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah.[29]

Partisipasi aktif masyarakat mewujudkan kesepakatan para pemegang hak atas tanah dan/atau penggarap tanah. Negara yang menjadi objek konsolidasi tanah, yang menjadi peserta konsolidasi tanah untuk melepaskan hak atas tanah dan penguasaan fisik atas tanah-tanah yang bersangkutan, yang sebagian ditata kembali satuan-satuan baru yang akan dikembalikan kepada mereka dan sebagian lain merupakan sumbangan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas-fasilitas lain serta pembiayaan pelaksanaan konsolidasi. Pemberian hak atas satuan-satuan tanah, baru tersebut dilakukan

[28] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[29] Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan pemberian keringanan-keringanan tertentu bagi para peserta konsolidasi tanah mengenai kewajiban-kewajiban finansialnya.[30]

Konsolidasi tanah meliputi kegiatan penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk haknya sehingga menjadi yang diperlukan dengan melibatkan partisipasi para pemilik tanah secara langsung. Sasaran konsolidasi tanah adalah terwujudnya penguasaan dan penggunaaan tanah yang tertib dan teratur sesuai kemampuan dan fungsinya dalam rangka tata tertib pertanahan.[31]

Secara umum, masyarakat gunung berapi yang berada di kawasan rawan bencana menolak kebijakan konsolidasi tanah karena masyarakat masih memiliki keterikatan yang sah dengan lokasi tersebut, sebab sebagian besar masyarakat masih memiliki sertipikat atas tanah yang harus dikosongkan. Masyarakat juga masih memiliki keterikatan adat, sosial dan ekonomi yang kuat dengan wilayah pemukimannya yang telah dihuni puluhan tahun, masyarakat juga telah menyatu satu sama lain dalam ikatan sosial dan budaya.[32]

Negara mempunyai tanggung jawab utama untuk melindungi orang-orang dan harta benda yang berada dalam wilayah kewenangan dari ancaman dengan memberikan prioritas yang tinggi kepada pengurangan resiko bencana dalam kebijakan nasional, sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang tersedia kepada masyarakat, dan adapun kewajiban tersebut adalah:[33]

a. Membentuk tim penanggulangan bencana.
b. Memberikan penyuluhan-penyuluhan.
c. Merelokasi korban secara bertahap.

Pada siklus manajemen bencana terdapat empat fase yang harus dilakukan secara berkesinambungan satu sama lain diantaranya fase mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, serta pemulihan dan pembangunan kembali. Fase pemulihan dan pembangunan kembali *(recovery and reconstruction)*, merupakan fase di dalam tahapan manajemen bencana yang memiliki kesempatan lebih besar dan signifikan dalam mengurangi resiko bencana serta meningkatkan adaptasi terhadap bencana.

Salah satu langkah yang sering dilakukan dalam tahap rekonstruksi yaitu relokasi atau permukiman kembali pasca bencana, di mana permukiman yang mengalami kerusakan akibat bencana dibangun kembali di tempat yang sama atau di tempat lain agar terhindar dari resiko bencana. Relokasi yang terjadi karena lokasi lama merupakan daerah bencana alam disebut pula sebagai relokasi korban bencana dan relokasi tersebut dapat dilakukan secara temporer maupun permanen.

Relokasi diartikan sebagai pemindahan tempat atau pemindahan dari suatu lokasi ke lokasi lain. Relokasi adalah upaya pemindahan sebagian atau seluruh aktivitas berikut sarana dan prasarana penunjang aktivitas dari satu tempat ke tempat lain guna mempertinggi faktor keamanan, kelayakan, legalitas pemanfaatan dengan tetap memperhatikan keterkaitan antara yang dipindah dengan lingkungan alami dan binaan di tempat tujuan. Prinsip utama relokasi yakni bentuk kesukarelaan masyarakat tersebut bersama sama pindah ke lokasi yang baru.

Definisi dari relokasi permukiman yaitu perpindahan ke lokasi lain karena penyediaan lahan atau rumah secara terpaksa ataupun tidak terpaksa. Relokasi sering dilakukan sebagai tindakan untuk menghadapi fase *recovery* atau rekonstruksi, akan tetapi relokasi permukiman sementara dalam fase *recovery* hanya akan menunda dan memperpanjang fase pemulihan, untuk itu relokasi permukiman permanen lebih baik dibandingkan sementara jika bencana alam terus menerus terjadi.

Relokasi penduduk juga merupakan salah satu kebijakan yang biasa dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi masyarakat dari ancaman bencana alam, bahkan menjadi solusi yang populer dalam pengelolaan bencana. Relokasi pada bencana erupsi sendiri harus dilakukan pada daerah rawan bencana erupsi dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi.

Pada beberapa kasus meskipun relokasi dapat mengurangi resiko terhadap bahaya, tetapi juga dapat meningkatkan kerentanan *(vulnerability)* terutama dalam aspek mata pencaharian, sosial, budaya, dan politik. Dampak kepada aspek mata pencaharian yang terjadi pada program relokasi pasca bencana erupsi yaitu program relokasi permukiman seringkali berhasil mengurangi resiko terhadap bencana tetapi tidak mementingkan keberlanjutan mata pencaharian para korban bencana.

Hal ini semakin diperparah dengan ketersediaan lapangan pekerjaan baru yang kurang di tempat tinggal baru dan kemampuan serta keahlian masyarakat yang rendah, selain dampak ekonomi dampak

[30] Pasal 6-8 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah
[31] Hasni, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, (2008), p. 299.
[32] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[33] I. Khambali, *Manajemen Penanggulangan Bencana*, Yogyakarta: Andi, (2017), p. 19.

sosial budaya juga terjadi akibat program relokasi diantaranya mengenai keamanan terhadap kepemilikan aset dan bangunan *(tenure security)*, masalah privasi dan akses terhadap kebutuhan dasar, meningkatnya nilai mata uang dan pengeluaran untuk kebutuhan sehari-hari, kehilangan ikatan sosial dengan masyarakat, dan kesetaraan *gender*.

Relokasi bukan saja didefinisikan sebagai perpindahan individual seseorang tetapi meliputi keluarga, desa, dan masyarakatnya sehingga pemerintah perlu juga memindahkan seluruh aspek kehidupannya, di mana yang harus dipindahkan bukan saja tempat tinggal masyarakat tetapi juga tempat bekerja, tempat bermain, tempat beribadah, dan tempat-tempat lainnya yang berintegrasi dalam kehidupan sosial penduduk.

Partisipasi masyarakat dalam semua tahapan program relokasi menjadi tantangan yang harus dapat dicapai karena kegagalan program relokasi salah satunya dikarenakan lemahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi proses relokasi permukiman akibat bencana, adalah sebagai berikut:[34]

a. Aspek sosial dan budaya, yang meliputi hubungan sosial dengan tetangga, kerabat, ketersediaan tempat berkumpul dan fasilitas lain yang mendukung seperti di lingkungan tempat tinggal yang lama, serta jaminan terhadap status kepemilikan lahan dan bangunan.
b. Aspek ekonomi, meliputi jarak antara lokasi lingkungan yang baru dengan tempat bekerja, jaminan terhadap mata pencaharian, serta penggantian aset lahan dan bangunan.
c. Aspek fisik dan lingkungan, yang mempengaruhi diantaranya ketersediaan sarana dan prasarana lingkungan maupun kondisi geografis di lingkungan baru.
d. Aspek kualitas konstruksi bangunan, seperti bahan bangunan yang digunakan untuk membangun tempat tinggal yang baru, sistem instalansi di dalam bangunan rumah, pemilihan lokasi tempat tinggal baru, pemilihan tapak *(site selection)*, dan perencanaan desain permukiman baru.[35]
e. Aspek proses pengambilan keputusan, yang melibatkan partisipasi masyarakat serta *stakeholder* lain yang berkepentingan serta proses komunikasi antara pemerintah dan masyarakat yang baik.[36]

Bahwa dengan masih ditetapkannya aktivitas erupsi Gunung Api Sinabung berstatus awas serta sesuai dengan perkembangan penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Karo Propinsi Sumatera Utara, telah diterbitkan Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 160 B Tahun 2015 Tentang Rencana Aksi Rehabilitasi Dan Rekontruksi Pasca Bencana Erupsi Gunung Api Sinabung Di Kabupaten Karo Propinsi Sumatera Utara Tahun 2015-2017.

Bahwa dalam rangka pemulihan kembali kehidupan masyarakat dan pembangunan kembali di wilayah pasca bencana erupsi Gunung Api Sinabung, diperlukan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana erupsi Gunung Api Sinabung Tahun 2018-2019. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud perlu menetapkan Peraturan Bupati Tentang Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencana Erupsi Gunung Api Sinabung Di Kabupaten Karo Tahun 2018-2019.[37]

Hingga saat ini Gunung Api Sinabung terus menunjukkan aktivitas vulkanik, di mana kondisi tersebut memaksa warga sekitar Gunung Api Sinabung yang berada pada kawasan rawan bencana 3 (tiga) masih menetap di titik-titik pengungsian dan mengungsi ke rumah sanak saudara. Berdasarkan data terdapat Sembilan posko penampungan dengan jumlah pengungsi mencapai 9.319 (sembilan ribu tiga ratus sembilan belas) jiwa.[38]

Pemerintah dalam hal ini telah memberikan perlindungan hukum dengan memberikan bantuan kebutuhan dasar pengungsi, seperti bantuan pangan, kesehatan, keperluan anak sekolah, listrik, sewa jambur dan operasional lainnya. Berdasarkan kebijakan pemulihan yang tertuang dalam rencana aksi

[34] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[35] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[36] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[37] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[38] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019

rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana erupsi, proses pemulihan akan dilakukan melalui 4 (empat) tahapan, yaitu:[39]

1. Relokasi tahap pertama yaitu 370 (tiga ratus tujuh puluh) kepala keluarga dari 3 (tiga) desa dalam zona merah radius 3 (tiga) kilometer dari kawah Gunung Api Sinabung direlokasi (dibangunkan hunian tetap) di kawasan Area Penggunaan Lain (APL) Siosar seluas 250 (dua ratus lima puluh) hektar yang sudah termanfaatkan seluas 30 (tiga puluh) hektar dan masih tersisa 220 (dua ratus dua puluh) hektar.[40]
2. Hunian tetap sudah dilengkapi dengan prasarana lingkungan permukiman, fasilitas umum dan fasilitas sosial. Masyarakat diberikan bantuan lahan usaha tani seluas 0,5 (setengah) hektar setiap kepala keluarga melalui izin pinjam pakai kawasan hutan produksi dari Kementerian Lingkungan Hidup seluas 416 (empat ratus enam belas) hektar yang sudah termanfaatkan seluas 316 (tiga ratus enam belas) hektar dan masih tersisa 100 (seratus) hektar, dan sedang diusulkan kepada Kementerian Keuangan untuk pemenuhan kebutuhan *livelihood* (bantuan sector sosial dan ekonomi produktif) melalui dana hibah rehabilitasi dan rekonstruksi.[41]
3. Relokasi tahap kedua, relokasi dan dan pembangunan rumah bagi 1.683 (seribu enam ratus delapan puluh tiga) kepala keluarga dari 4 (empat) desa yaitu Berastepu, Guru Kinayan, Gamber dan Kuta Tonggal.
4. Relokasi tahap ketiga, pelaksanaan pemulihan bagi desa-desa yang terdampak dan yang tidak direlokasi, total 25 (dua puluh lima) desa.[42]
5. Relokasi tahap keempat, pelaksanaan pemulihan bagi 648 (enam ratus empat puluh delapan) kepala keluarga dari 4 (empat) desa yaitu Jeraya, Kuta Tengah, Pintu Besi dan Tiga Pancur yang berpotensi untuk direlokasi, akan tetapi untuk pelaksanaan fase terakhir ini masih diperlukan waktu yang panjang dan pertimbangan lebih lanjut serta rekomendasi dari pihak terkait untuk menyertakan 3 (tiga) desa tambahan untuk relokasi, yaitu Mardinding, Sukanalu dan Sigarang-Garang.[43]

Pada konsultasi publik terkait rencana relokasi untuk desa yang berpotensi, proses relokasi akan membutuhkan waktu 3-5 (tiga sampai lima) tahun, sehingga BNPB telah meminta untuk membangun perumahan sementara yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Satuan Tugas Percepatan Relokasi Korban Terdampak Bencana Erupsi Gunung Sinabung, Kabupaten Karo, Provinsi Sumatera Utara.[44]

Berdasarkan semua pembahasan dalam bab ini jika dikaitkan dengan teori perlindungan hukum, maka dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan juga kantor pertanahan telah memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat korban bencana alam erupsi Gunung Sinabung. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat *preventif* (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat *represif* (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan juga kantor pertanahan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat korban bencana alam erupsi Gunung Sinabung melalui serangkaian kegiatan konsolidasi tanah, relokasi, dan juga rehabilitasi terhadap sarana dan prasarana yang rusak akibat bencana alam, pelaksanaan rangkaian kegiatan ini dimaksudkan untuk memberikan rasa aman bagi masyarakat.

C. Penutup

1. Kesimpulan

[39] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[40] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[41] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[42] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[43] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019
[44] Berdasarkan Wawancara Dengan Narasumber Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 20 Juni 2019

Berdasarkan pembahasan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. Aturan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat pasca bencana alam erupsi gunung sinabung secara garis besar di atur di dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa salah satu penyebab hapusnya hak milik adalah karena tanahnya musnah, namun ketentuan tersebut tidak serta merta secara langsung dapat dilakukan penghapusan terhadap tanah hak milik masyarakat, ada serangkaian kegiatan yang harus dilaksanakan sampai dengan dihapusnya tanah hak milik masyarakat tersebut dan dalam hal ini pemerintah dan badan pertanahan juga harus memberikan perlindungan hukum sesuai amanat Pasal 28 D Ayat (1) Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 di mana setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil khususnya terhadap tanah hak milik masyarakat.
b. Kedudukan dan status tanah hak milik masyarakat pasca bencana alam erupsi gunung sinabung yaitu pada dasarnya tetap menjadi milik korban bencana alam dan korban bencana tidak kehilangan tanah hak milik yang sebelum bencana menjadi milik para korban bencana. Negara tidak dapat secara langsung serta merta menguasai tanah bekas bencana tersebut meskipun pemilik tanahnya sudah meninggal dunia. Kepemilikan tanah sebaiknya tetap dikembalikan ke masyarakat, terlebih lagi untuk daerah yang masih dihuni oleh masyarakat adat, sebab dalam hak masyarakat adat dikenal dengan sistem komunal di mana tanah tersebut tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat adat yang ada.
c. Perlindungan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat pasca terjadinya peristiwa bencana alam erupsi gunung sinabung adalah melalui perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah hak milik perseorangan di mana dalam hal ini dapat diberikan perlindungan secara yuridis normatif dan sosiologis. Perlindungan hukum terhadap tanah hak milik masyarakat pasca terjadinya peristiwa bencana alam erupsi gunung sinabung juga diberikan melalui kegiatan konsolidasi tanah dan kegiatan relokasi.

2. Saran

Saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

a. Sebaiknya pemerintah daerah setempat membuat regulasi atau peraturan daerah khusus terkait perlindungan hukum terhadap pemilik tanah hak milik pasca terjadi bencana alam, hal ini agar aturan tersebut dapat dimanfaatkan disetiap kondisi bencana alam dan bukan hanya bersifat situasional.
b. Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini sebaiknya hanya berperan terbatas pada pengelolaan tanah bekas bencana saja dan bukannya melakukan peralihan tanah bekas bencana alam menjadi tanah negara.
c. Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karo dan Pemerintah Kabupaten Karo melakukan koordinasi dan pendataan terhadap tanah hak milik yang terdampak bencana alam dengan baik, agar tanah hak milik masyarakat dapat terlindungi dengan baik.

Daftar Pustaka

Abdurrahman. (1985). *Tabaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana, "Kajian Tentang Penanggulangan Bencana Alam Di Indonesia," Laporan Akhir Tahun, Jakarta: BNPB, (2009).

Florianus, Sangsun SP. (2008). *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visimedia.

Khambali, I.. (2017). *Manajemen Penanggulangan Bencana*, Yogyakarta: Andi.

Koto, Ismail, "Kewenangan Jaksa Dalam Melakukan Penggabungan Perkara Korupsi Dan Money Laundering (Studi Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara)", *Jurnal IURIS Studia* Volume 2 Nomor 2 Tahun (2021).

Lubis, Taufik Hidayat dan Rahmat Ramadhani, "The Legal Strength of the Deed of Power to Sell as the Basis for Transfer of Land Rights", IJRS: International Journal Reglement & Society 2, No. 3, 2021.

Parlindungan, AP.. (1993). *Pencabutan Dan Pembebasan Hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju.

Ramadhani, Rahmat, "Konstruksi Hukum Kepemilikan Bangunan Di Atas Tanah Hak Milik Orang Lain Berdasarkan Perjanjian Build Operate And Transfer (Bot)", *Jurnal EduTech* Volume 4 No. 1 Tahun (2018).

Ramadhani, Rahmat, "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah", *Jurnal SOSEK: Sosial dan Ekonomi*, Volume 2 Issue 1 Tahun (2021).

Ramadhani, Rahmat, "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Garapan Eks Hak Guna Usaha PT. Perkebunan Nusantara II Oleh Para Penggarap", Seminar Nasional Teknologi Edukasi Sosial dan Humaniora 1, No. 1, 2021.

Ramadhani, Rahmat dan Ummi Salamah Lubis, "The Function of the Delimitation Contradictory Principle in the Settlement of Land Plot Boundary Disputes", IJRS: International Journal Reglement & Society 2, No. 3, 2021.

Ramadhani, Rahmat, "Endless Agrarian Conflict in Malay Land", Proceeding International Conference on Language and Literature (IC2LC), 2020.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sutedi, Andrian. (2009). *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.