

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Persoalan tanah di daerah perkotaan memiliki suatu karakteristik yang khas. Di samping harga tanah yang semakin melambung, ketersediaan tanah yang ada untuk pembangunan pun semakin langka. Sehingga pola pemanfaatan tanah tidak lagi mengandalkan kepada tanah-tanah yang luas tetapi pemanfaatan areal lahan yang relatif sempit di perkotaan. Hal itu sangat penting terutama bagi kalangan masyarakat miskin di perkotaan. Ketiadaan *asset* dan pemodal tidak menyebabkan putusnya harapan untuk mencari nafkah di kota. Areal sempit diperkotaan menjadi sumber penghidupan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup seluruh keluarganya.

Berbagai bentuk pemanfaatan areal yang sempit di perkotaan antara lain<sup>1</sup>:

1. Pemanfaatan tanah-tanah kosong yang dimiliki oleh para pengembang yang bangkrut akibat krisis moneter yang menimpa Indonesia pada tahun 1997.
2. Pemanfaatan areal di pinggiran sungai yang membelah kota atau areal tanah kosong di sisi-sisi jalan raya.

---

<sup>1</sup> Herman Slaats dkk., 2007, *Masalah Tanah di Indonesia dari masa ke masa*, Cetakan 1, Jakarta, Lembaga Studi Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 142

3. Pemanfaatan pekarangan di sekitar rumah yang sempit.
4. Pemanfaatan trotoar jalan raya untuk menjual makanan dan barang-barang keperluan masyarakat sehari-hari.

Kota lahir sebagai akibat pemusatan penduduk pada satu tempat dan ruang tertentu. Pemusatan pemukiman penduduk ini di dorong oleh berbagai hal yang memberi ciri khas kepada kota<sup>2</sup>. Pemukiman di perkotaan semakin berkembang pesat seiring bertambahnya penduduk dan arus urbanisasi di lahan yang luasnya tetap. Dampak yang terjadi dari adanya peningkatan arus urbanisasi yaitu terjadinya peningkatan tekanan terhadap daerah-daerah yang memiliki nilai ekologis tinggi. Kondisi yang demikian terjadi di Kota Yogyakarta juga mengakibatkan luas lahan terbangun meningkat sehingga permukiman tersebut tumbuh menjadi padat. Kepadatan yang tinggi akan semakin membatasi ruang gerak dan aktivitas manusia seiring berkurang ruang terbuka di kawasan tersebut.

Semenjak tahun 1970-an di Indonesia, telah dilakukan berbagai bentuk pengadaan perumahan di wilayah perkotaan oleh pihak pemerintah, swasta, maupun pihak masyarakat, namun hingga saat ini masalah perumahan perkotaan tidak dapat terselesaikan dengan tuntas. Hampir seluruh kota-kota besar di Indonesia mengalami indikasi permukiman dengan tingkat kepadatan

---

<sup>2</sup> Emil Salim, 1986, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Cetakan 1, Jakarta, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan, hlm. 200.

bangunan yang tinggi khususnya di kawasan tepian sungai yang melintasi wilayah perkotaan<sup>3</sup>.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang terletak di dua Daerah Aliran Sungai (DAS) yang cukup besar yaitu DAS Progo di barat dan DAS Opak-Oya di timur. Sungai-sungai yang cukup terkenal di Daerah Istimewa Yogyakarta antara lain adalah Sungai Serang, Sungai Progo, Sungai Bedog, Sungai Winongo, Sungai Boyong-Code, Sungai Gajah Wong, Sungai Opak, dan Sungai Oya<sup>4</sup>.

Hal tersebut mengakibatkan lahan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki penduduk cukup padat namun ruang untuk tempat tinggal kurang mencukupi. Sehingga dengan keadaan daerah yang diapit dua daerah aliran sungai deras ini terjadi pembangunan rumah tinggal yang dilakukan warga di daerah bantaran sungai yang selanjutnya disebut tanah *Wedi Kengser*.

Tanah *Wedi Kengser* merupakan istilah dalam Bahasa Jawa yang disebut masyarakat Jawa khususnya daerah Yogyakarta untuk mengganti kata lain dari bantaran sungai sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 Tentang Sungai yaitu bantaran sungai adalah ruang antara tepi palung sungai dan kaki tanggul sebelah dalam yang terletak di kiri dan/atau kanan palung sungai.

---

<sup>3</sup> Fatimah Azzahraa, 2014, “*Peremajaan Kawasan Tepian Sungai Winongo Kampung Badran yang berwawasan Kota Hijau (Green City)*” Tugas Akhir tidak diterbitkan, Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>4</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta), diunduh pada Kamis, 8 Oktober 2014 pukul 20.46

Kemudian selanjutnya terkait dengan bantaran sungai yaitu adalah garis sempadan sungai yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 Tentang Sungai adalah garis maya di kiri dan kanan palung sungai yang ditetapkan sebagai batas perlindungan sungai.

Beberapa orang menyebut istilah Tanah *Wedi Kengser* sebagai tanah timbul. Tanah timbul yang didalam bahasa Inggris disebut *deltaber* atau *channelbar*, di dalam Bahasa Belanda disebut dengan istilah *aanslibbing*, sedangkan di dalam bahasa Indonesia biasanya disebut dengan tanah tumbuh atau tanah timbul.<sup>5</sup> Tanah Timbul merupakan tanah yang muncul dari proses sedimentasi/endapan perairan. Tanah timbul banyak bermunculan dikawasan di dekat aliran muara sungai karena aliran sungai yang membawa lumpur mengendap di tepi muara sungai.<sup>6</sup>

Masyarakat tinggal di daerah Tanah *Wedi Kengser* yang tidak ada asal usul pemilik tanah tersebut. Secara umum memang tanah yang tidak ada pemiliknya adalah tanah negara yang fungsinya digunakan untuk kemakmuran rakyat. Hak menguasai dari negara yang berkaitan dengan kemakmuran rakyat telah diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu :

---

<sup>5</sup> Burings, 1983 dalam Sulistriono, 2000. *Pluralisme Hukum dan Permasalahan Pertanahan: Kasus Penguasaan Tanah Timbul di Muara Sungai Citandui, dalam Hukum dan Kemajemukan Budaya*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm. 185.

<sup>6</sup><http://sosbud.kompasiana.com/2012/07/26/penyuluhan-status-hukum-tanah-timbul-480781.html>, diunduh pada Minggu, 8 November 2014 pukul 20.40.

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Kemudian untuk pelaksanaan hak menguasai dari Negara diatur dalam Pasal 2 Ayat (4) yaitu :

“Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (2) dan (4) diatas, ketentuan peraturan pemerintah dijelaskan dalam Pasal 14 Ayat (2) dan (3) yang isinya sebagai berikut:

“Berdasarkan rencana umum tersebut pada Ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.”

“Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam Ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari, Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.”

Pada dasarnya hukum yang mengatur tentang pemanfaatan sempadan sungai itu jelas, terdapat pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63 Tahun 1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai. Akan tetapi dalam kenyataannya selama ini mereka merasa tidak pernah terganggu dengan aturan tersebut. Isu pengusuran terakhir kali mereka dengar sudah lebih dari dua puluh tahun yang lalu. Mereka merasa bahwa pemerintah memang sengaja membiarkan • keberadaan mereka ditempat tersebut<sup>7</sup>.

Keberadaan Tanah *Wedi Kengser* di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat menimbulkan permasalahan. Permasalahan tersebut antara lain: terdapatnya ketidakpastian pemilikan hak atas Tanah *Wedi Kengser*, ketidakaturan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan Tanah *Wedi Kengser*, serta terganggunya kelestarian fungsi lingkungan<sup>8</sup>.

Menurut media Harian Jogja dengan judul Tegakkan Aturan di *Wedi Kengser* tertanggal 22 Mei 2012 menyatakan bahwa fenomena warga yang

---

<sup>7</sup> Ki Jati Pandego, 2012, “*Kajian Relokasi Pemukiman Bencana Banjir Lahar Dingin (Studi Kasus Masyarakat Sempadan Sungai Code, Kampung Jogoyudan, Kecamatan Jetis, Kota Yogyakarta)*” Jurnal Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 8.

<sup>8</sup> <http://www.perpustakaan-stpn.ac.id/buku/?id=6050>, diunduh pada Selasa, 30 September 2014 pukul 15.43

tinggal di bantaran sungai di Yogyakarta bukan masalah yang bisa diabaikan. Jika persoalan ini terus ditunda untuk mendapatkan solusi, kemudian akan menjadi bom waktu yang bisa meledak. Persoalan ini selalu menjadi permasalahan klasik yang belum menemukan titik temu.

Hidup di bantaran sungai, wilayah yang *notabene* memang dilarang untuk dijadikan permukiman karena tidak selalu memberi nilai positif bagi warga. Bantaran sungai menguntungkan bagi warga yang tidak memiliki lahan untuk mendirikan rumah meski sederhana. Di tengah ketidakmampuan finansial untuk memiliki tempat hunian, bantaran sungai menjadi solusi bagi kelompok warga yang kurang beruntung. Namun, di sisi lain, karena tidak memiliki hak menempati wilayah bantaran sungai, mereka mendapat sanksi sosial, politik dan ekonomi.

Ketegasan pemerintah daerah sudah jelas bahwa permukiman di bantaran sungai melanggar aturan Pasal 12 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63 Tahun 1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai.

Saat ini yang dibutuhkan adalah peran langsung dari pemerintah untuk memberi kebijakan dalam menangani warga yang tinggal di Tanah *Wedi Kengser*. Jika pemerintah menegakkan aturan maka diharapkan tidak akan ada warga yang tinggal di Tanah *Wedi Kengser*. Namun jika pemerintah kota mengusir warga yang tinggal di Tanah *Wedi Kengser* tanpa memberi jalan keluar yang solutif juga tidak akan efektif. Pemberdayaan ekonomi juga

penting diberikan kepada mereka agar mereka bisa memiliki sumber pendapatan untuk hidup mandiri. Sekali lagi, bagaimana pun mereka adalah warga negara yang berhak mendapat penghidupan yang layak, meski hidup di bantaran sungai. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “PERAN PEMERINTAH DALAM KEBIJAKAN PEMANFAATAN TANAH *WEDI KENGSER* SEBAGAI PEMUKIMAN (STUDI KASUS DI BANTARAN SUNGAI GAJAH WONG, BALIREJO, MUJA-MUJU, UMBULHARJO, KOTA YOGYAKARTA)”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peran pemerintah dalam kebijakan pemanfaatan Tanah *Wedi Kengser* sebagai pemukiman?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi pemerintah dalam kebijakan pemanfaatan Tanah *Wedi Kengser* sebagai pemukiman?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peran pemerintah dalam kebijakan pemanfaatan Tanah *Wedi Kengser* sebagai pemukiman.
2. Untuk menemukan hambatan yang dihadapi pemerintah dalam kebijakan pemanfaatan Tanah *Wedi Kengser* sebagai pemukiman.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian adalah:

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan gambaran mengenai perkembangan Hukum Administrasi Negara berkait dengan peran pemerintah dalam kebijakan pemanfaatan Tanah *Wedi Kengser* sebagai pemukiman.

##### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan manfaat praktis sebagai pedoman peran pemerintah dalam kebijakan pemanfaatan Tanah *Wedi Kengser* sebagai pemukiman.