

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Letak geografis Indonesia terletak pada jalur pertemuan tiga lempeng tektonik, yaitu lempeng Indo-Australia, lempeng Euroasia dan lempeng Pasifik yang menyebabkan Indonesia dilalui oleh dua jalur pegunungan dunia, yaitu Sirkum Pasifik dan Sirkum Mediterania. Hal tersebut menyebabkan di Indonesia terdapat banyak gunung merapi yang aktif. Keberadaan gunung merapi tersebut memiliki dampak positif dan dampak negatif. Dampak positif dari gunung merapi yaitu, Indonesia memiliki tanah yang subur sehingga Indonesia memiliki kekayaan alam yang luar biasa. Dampak negatif dari gunung berapi adalah bahaya dari letusan gunung berapi tersebut. Banyak sekali bahaya yang ditimbulkan oleh letusan gunung berapi seperti semburan debu vulkanik, aliran lahar dingin, polusi udara, awan panas dan kerusakan lahan yang disebabkan oleh debu vulkanik dan awan panas.

Indonesia merupakan negara yang mayoritas masyarakatnya berkerja sebagai petani sangat resah jika terjadi letusan gunung berapi. Kabupaten Karo provinsi Sumatera Utara terdapat dua gunung berapi yang masih aktif sampai sekarang yaitu gunung Sibayak dan gunung Sinabung. Gunung Sibayak terakhir meletus pada tahun 1881 dan gunung Sinabung pertama kali meletus pada tahun 2010 sejak 400 tahun tertidur. Gunung Sinabung statusnya dinaikkan menjadi awas setelah mengeluarkan lava panas pada tanggal 29

Agustus 2010. Puluhan ribu warga di sekitar gunung Sinabung dievakuasi di delapan titik pengungsian oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo.

Puncaknya gunung Sinabung menyemburkan debu vulkanik hingga ketinggian 5.000 meter di udara dan menyebar dengan kejauhan 8-10 kilometer dari gunung Sinabung. Letusan gunung Sinabung terus berlanjut tahun ke tahun, sehingga masyarakat merasa terganggu oleh aktivitas gunung Sinabung seperti mengeluarkan lahar dingin hingga mengeluarkan abu vulkanik yang mengakibatkan aktivitas masyarakat Tanah Karo sekitar gunung Sinabung terganggu yang sebagian besar mata pencaharian sebagai petani kebun. Selain kerugian materi yang diakibatkan oleh letusan gunung Sinabung dampak letusan gunung Sinabung juga telah memakan korban jiwa. Akibatnya tujuh orang meninggal dan dua lainnya terkena luka bakar pada tahun 2016 silam. Kejadian ini terjadi akibat aksi nekat masyarakat sekitar yang hendak mengunjungi perkebunannya yang berada di zona merah beradius 4 kilometer dari gunung Sinabung.

Pada saat terjadi letusan pertama tahun 2010, masyarakat yang terkena dampak erupsi gunung Sinabung mengalami banyak kerugian besar. Kerugian tersebut terdiri dari kerugian materil maupun kerugian moril. Masyarakat yang tinggal di kawasan lereng gunung Sinabung tidak menyangka bencana alam ini akan terjadi, sehingga mereka kaget dan tidak memiliki persiapan apapun untuk menghadapi bencana alam ini. Mereka kehilangan tempat tinggalnya, selain itu mereka juga kehilangan lahan pertanian tempat mereka bekerja

dimana mata pencarian mereka mayoritas sebagai petani. Setelah letusan pertama terjadi, masyarakat yang terkena dampak langsung mengevakuasi diri sendiri ke tempat yang aman. Tempat tinggal dan lahan pertanian mereka kini berada di zona merah, wilayah yang sangat berbahaya bila dikunjungi. Dengan berat hati mereka harus meninggalkannya jika tidak ingin terkena risiko yang berbahaya.

Masyarakat Karo sangat terkejut dengan kejadian tersebut, mengingat sebelumnya di Kabupaten Karo sangat minim terjadi bencana alam. Pemerintah Daerah keteteran dalam menghadapi kejadian ini. Dalam waktu singkat pemerintah harus menyediakan tempat pengungsian para korban dan juga harus merancang rencana pemulihan pasca kejadian. Selain melakukan rancangan rehabilitasi dan rekonstruksi untuk wilayah hancur akibat bencana erupsi gunung Sinabung, Pemerintah Daerah juga memperhatikan dampak moral yang dialami oleh masyarakat yang terkena dampak langsung erupsi gunung Sinabung. Pemerintah Daerah harus sigap dan tanggap dalam penanganan bencana ini agar masyarakat tidak panik serta merasa aman dan nyaman.

Pemerintah sudah memiliki Undang Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dalam urusan penanggulangan bencana untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat Indonesia yang terkena dampak dari bencana alam dan menanggulangi risiko dari bencana alam tersebut. Sebagaimana terdapat pada Pasal 4 Undang Undang No. 4 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu:

Penanggulangan bencana bertujuan untuk:

- a. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. menghargai budaya lokal;
- e. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan;  
dan
- g. menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>1</sup>

Pemerintah juga membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang sebelumnya badan ini disebut Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana dibentuk berdasarkan Undang Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Presiden No 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana sendiri dibawah naungan Presiden Republik Indonesia guna membantu Presiden dalam melakukan pelaksanaan serta perencanaan kegiatan penanganan dan penanggulangan bencana secara terpadu. Selain Badan Nasional

---

<sup>1</sup> Pasal 4 Undang Undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Penanggulangan Bencana setiap daerah juga memiliki badan tanggap bencana tersendiri, yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang melaksanakan tugasnya untuk menanggulangi bencana di daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Berikut beberapa metode-metode yang dilakukan pemerintah terkait penanggulangan bencana alam, yaitu penerapan kebijakan pembangunan. Artinya penerapan kebijakan pembangunan ini bertujuan untuk mengelola tata ruang bangun suatu daerah dari berbagai sudut pandang misalnya kondisi geologis, standar bangunan dan lainnya. Adapun metode lainnya yang dilakukan pemerintah adalah dengan cara mitigasi bencana, penyuluhan pencegahan dan kesiapsiagaan. Sebagaimana tertulis didalam Undang Undang No. 24 Tahun 2007 Penanggulangan bencana adalah segala upaya atau kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan berkaitan dengan bencana yang dilakukan sebelum, pada saat, dan setelah bencana.<sup>2</sup>

Peran penting pemerintah pusat saja tidak cukup dalam penanggulangan bencana yang terjadi di daerah-daerah Indonesia, pemerintah daerah serta jajarannya harus ikut serta dalam menanggulangi bencana disetiap daerah. Maka dari itu Pemerintah Sumatera Utara mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No 8 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana Daerah. Penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi 3 tahapan, yaitu pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana. Penanggulangan

---

<sup>2</sup> *Ibid*

bencana letusan gunung Sinabung Kabupaten Karo sampai saat ini masih terus berlanjut. Sebagaimana terdapat pada Pasal 38 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 8 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana Daerah. Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi pengkajian secara cepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumberdaya; penentuan status keadaan darurat; penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana; pemenuhan kebutuhan dasar; perlindungan terhadap kelompok rentan; dan pemulihan dengan segera sarana – sarana vital<sup>3</sup>.

Pemerintah Kabupaten Karo telah melakukan beberapa upaya dalam menanggulangi bencana letusan gunung Sinabung. Pemerintah melakukan penanggulangan bencana terfokus terhadap rehabilitasi dan rekonstruksi dari pasca bencana. Tindakan ini dilakukan untuk memenuhi hak masyarakat yang terkena dampak bencana erupsi gunung Sinabung. Pemerintah berharap dengan tindakan yang dilakukan dapat mengurangi risiko bencana dan mengurangi banyaknya korban. Tindakan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Karo harus sesuai dengan pedoman Undang Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana agar memenuhi hak masyarakat secara adil dan sesuai standar pelayanan.

Kerugian yang dialami oleh masyarakat Kabupaten Karo bisa dikatakan berkaitan dengan Tata Guna Tanah dan Tata Ruang. Maka dari itu, pembahasan di penelitian ini tidak jauh dari pemanfaatan Tata Guna Tanah dan

---

<sup>3</sup> Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana Daerah. Pasal 39.

Tata Ruang. Pemanfaatan yang dimaksud adalah, bagaimana pemerintah dapat memanfaatkan tanah dalam upaya mengurangi risiko yang terjadi akibat bencana gunung Sinabung. Bukan hanya itu yang harus dipikirkan oleh pemerintah, kesejahteraan masyarakat yang terkena dampak erupsi gunung Sinabung juga harus diperhatikan agar tercapainya isi dari Undang Undang No. 24 Tahun 2007. Selain itu, masyarakat juga harus mendukung penuh kebijakan pemerintah dan saling bekerja sama agar terciptanya kesejahteraan bersama.

Menurut aspek hukum Agraria sebagaimana tertulis pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah Pasal 1 poin pertama, yaitu Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil<sup>4</sup>. Dari Peraturan Pemerintah diatas penulis mencoba untuk menyimpulkan tata guna tanah adalah serangkaian kegiatan meliputi penguasaan, penggunaan dan kemampuan fisik tanah guna membuat rencana penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan serta pengawasan dalam pelaksanaannya. Aspek tata guna tanah sangat dipertimbangkan dalam penentuan lokasi untuk relokasi korban bencana erupsi gunung Sinabung. Secara teoritik kepentingan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya

---

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah Pasal 1 poin pertama

tanah oleh negara. Secara tegas dinyatakan bidang pertanahan harus dikuasai oleh negara demi terciptanya kemakmuran rakyat<sup>5</sup>.

Peneletian saya kali ini, berfokus kepada penanggulangan bencana bencana alam dari segi aspek pemanfaatan tanah sebagai media pengurangan risiko bencana alam. Menurut saya, ketersediaan lahan atau tanah sangat berpengaruh dalam kesuksesan penanganan bencana erupsi gunung Sinabung di Kab. Karo. Ketersediaan lahan dapat membantu untuk membangun kawasan relokasi untuk para korban. Selain digunakan untuk tempat tinggal para korban, ketersediaan lahan juga dapat menjadi tempat mata pencarian bagi korban yang sudah kehilangan lahan pertaniannya. Selain manfaat lahan yang sudah disebutkan diatas, ketersediaan lahan juga bisa dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur. Meskipun program yang diberikan pemerintah sudah tepat dalam penanggulangan bencana erupsi gunung Sinabung, jika tidak ada kerja sama antar pemerintah dengan masyarakat itu semua akan sia-sia.

Sesuai pemaparan yang ditulis oleh penulis diatas tentang beberapa permasalahan tentang penaggulangan bencana erupsi gunung Sinabung Kabupaten Karo, Provinsi Sumatera Utara dilihat dari aspek tata guna tanah disesuaikan dengan judul yang akan saya tulis dalam proposal penelitian saya ini yaitu **“Tinjauan Yuridis Peran Aspek Tata Guna Tanah dalam Pengurangan Risiko Bencana Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo.”**

---

<sup>5</sup> Ria Fitri, *“Potensi Konflik Pemerintah Aceh dan Pusat dalam Bidang Pertanahan”*, KANUN Jurnal Ilmu Hukum, No. 66 Tahun 2015, hlm. 231.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peran tata guna tanah sebagai instrumen pengurangan risiko bencana erupsi gunung Sinabung di Kabupaten Karo?
2. Apa saja faktor penghambat program pemerintah dalam penanggulangan bencana erupsi gunung Sinabung di Kabupaten Karo?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan harus memiliki tujuan dan juga manfaat yang ingin diperoleh dari suatu hasil penelitian. Dalam memaparkan tujuan penelitian, penulis fokus pada masalah yang telah dirumuskan. Berikut tujuan dari penelitian peran aspek tata guna tanah dalam pengurangan risiko bencana erupsi gunung Sinabung di Kabupaten Karo:

1. Untuk mengetahui peran aspek tata guna tanah dalam mengurangi risiko bencana erupsi gunung Sinabung dan mengetahui apakah Pemerintah Kabupaten Karo telah melakukan kegiatan penanggulangan bencana sesuai dengan prosedur yang berlaku.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor yang menghambat kegiatan pemerintah dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Karo.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini harus memiliki manfaat untuk mengetahui dan memecahkan masalah yang akan diteliti. Dengan dilakukannya penelitian terhadap peran aspek tata guna tanah dalam pengurangan risiko bencana erupsi

gunung Sinabung di Kabupaten Karo, maka dalam penelitian ini penulis berharap mendapatkan manfaat sebagai berikut :

### **1. Manfaat Teoritis**

Sebagai sarana untuk memperluas pengetahuan dan menambah wawasan tentang peran aspek tata guna tanah yang bertujuan untuk mengurangi risiko bencana erupsi gunung Sinabung Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara. Juga menjadi perbandingan apakah yang sudah tertulis di dalam Undang Undang berjalan mulus di lapangan.

### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini akan menjadi evaluasi kebijakan relokasi korban bencana erupsi gunung Sinabung Kabupaten Karo untuk memaksimalkan kinerja pemerintah juga lembaga-lembaga terkait dalam kegiatan relokasi korban dari bencana erupsi gunung Sinabung Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara.