

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengubah berbagai bidang kehidupan dan pemerintah kearah yang dicita-citakan. Akibat kemajuan tersebut, globalisasi telah melanda penjuru dunia yang membawa implikasi pada pemilihan dan praktek penyelenggaraan pemerintah yang pada akibatnya menimbulkan pergeseran pada sejumlah paradigma dan penyelenggaraan pemerintahan demi tercapainya pembangunan nasional.

Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, karena hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan lahir dan batin secara adil dan merata. Kemajuan pembangunan pada dasarnya tercapainya peningkatan taraf hidup secara harmonis dan seimbang bagi semua elemen masyarakat. Hal ini akan tercapai, jika ada sinergi yang tepat antara sumber daya alam dengan sumber daya manusia. Potensi sumber daya alam pengolahannya dapat optimal jika diiringi sumber daya manusia yang berkualitas.

Penerapan otonomi daerah Kabupaten Bantul diharapkan membawa semangat perubahan dalam mewujudkan tujuan pembangunan yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kabupaten Bantul merupakan

wilayah Pengembangan III yang berpusat di Yogyakarta. Namun karena sifatnya masih relatif baru maka wajar apabila masih banyak kendala yang dijumpai. Menyikapi kondisi tersebut diperlukan visi bersama mengarah kepada tindakan yang penuh kehati-hatian. Berkenaan dengan kondisi dalam rangka mewujudkannya Pemerintah Kabupaten Bantul melaksanakan dengan tahapan-tahapan pembangunan. Sejalan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat diperlukan kebijakan sebagai petunjuk penentu arah, sasaran dan tujuan. Kebijakan tersebut dituangkan dalam perencanaan strategis (RENSTRA) yang disusun Kabupaten Bantul untuk kurun waktu selama 5 (lima) tahun kedepan. Seiring menyongsong perkembangan strategis Kabupaten Bantul surut dan harus dimulai dari awal.

Bencana alam gempa bumi berkekuatan 5,9 skala richter terjadi pada tanggal 27 Mei 2006 lalu dalam sekejap telah meluluhlantahkan Kabupaten Bantul. Gempa Bumi Tektonik berkekuatan dahsyat telah menyebabkan sejumlah infrastruktur rusak bahkan hancur yang menyisakan puing-puing bangunan. Jumlah penduduk yang meninggal dunia mencapai 3.478 jiwa. Pemukiman tempat tinggal, tanah pertanian, sarana pendidikan, perkantoran dan industri telah terhenti aktivitasnya karena getaran gempa.

Gempa Bumi merupakan hasil tenaga yang dilepaskan secara mengejut disebabkan dalam kerak bumi membengkok dan berlipat, perubahan ini menyebabkan tanah bergeser dan menghasilkan gesekan yang bergerak keluar dari pada titik tumpu gempa. Letak Indonesia yang berada diantara tiga lempeng yaitu lempeng Australia, lempeng Eurasia, lempeng Pasifik serta

berada diposisi “*Ring of Fire Pasific*” atau “Cincin Api Pasifik”, sehingga menjadikan Indonesia kerap kali diterpa bencana alam gempa bumi dan letusan gunung berapi.¹

Keterpurukan yang terjadi di Kabupaten Bantul harus bangkit, melanjutkan kelangsungan dan kesejahteraan masyarakat untuk masa depan yang akan datang, sebagai tindak lanjut untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan seutuhnya diperlukan pembangunan dengan peningkatan kualitas infrastruktur. Kerusakan infrastruktur di Kabupaten Bantul akibat gempa telah menimbulkan permasalahan khususnya para warga yang telah menjadi korban mengalami kehilangan mata pencaharian, hancurnya tempat tinggal dan tempat usaha mereka, sehingga menyebabkan meningkatnya sumber daya tanah.

Tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan diatas tanah dapat dilakukan berbagai macam kegiatan untuk menunjang berbagai macam kegiatan hidup manusia. Kegiatan itu diantaranya adalah pendirian pemukiman penduduk, pertanian, sarana pendidikan, perkantoran, industri dan lain-lain. Adanya pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat, hal ini sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa :“Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

¹ Ensiklopedia Bebas Berbahasa Indonesia, *Gempa Bumi Yogyakarta*, Wikipedia Indonesia, Mei 2006, 2006-07-30, 10:15:16.

Diberlakukannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah diberi wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya masing-masing (hak otonom). Dalam rangka pemulihan stabilitas pembangunan pasca gempa dengan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang tersebar di wilayah Kabupaten Bantul, merupakan faktor yang mendukung dalam pelaksanaan pembangunan awal selanjutnya.

Pemanfaatan tanah pasca gempa dalam tahap rekonstruksi dan rehabilitasi perlu ditangani dari berbagai aspek secara lintas sektor dan melakukan pendekatan yang menyeluruh dan terpadu dengan menitik beratkan penataan, pengaturan dan pemanfaatannya. Mengingat di Kabupaten Bantul merupakan lokasi titik gempa didekat pusat pantai, posisi episentrum terletak pada koordinat $110,31^{\circ}$ LS dan $8,20^{\circ}$ BT dengan kedalaman 17,1 kilometer,² dimungkinkan sering terjadi gempa kecil susulan sehingga perlu diambil langkah untuk menghadapi gempa bumi. Bangunan infrastruktur hendaknya diselenggarakan memperhatikan dari segi tata ruang dan lingkungan, diperlukan adanya informasi tata ruang. Pemerintah Kabupaten Bantul wajib menyampaikan kepada masyarakat terutama pada daerah rawan bencana. Melalui informasi yang detail masyarakat akan diuntungkan sekaligus mendapat pemahaman penatagunaan tanah sehingga mereka siap dengan langkah antisipasi, misalnya untuk daerah rawan gempa, masyarakat dianjurkan membuat rumah tahan gempa.

² *Ibid.*

Pelaksanaan tata guna tanah berdasarkan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 1992, ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) butir a dengan Peraturan Pemerintah. Berkaitan dengan penatagunaan tanah, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang penatagunaan tanah, yang dimaksud penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai salah satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Kabupaten Bantul, karena letaknya yang masih luas menimbulkan potensi akan didirikan bangunan baik untuk pemukiman dan tempat usaha, hanya saja mengingat berbagai macam kegiatan yang terjadi tidak diimbangi dengan kondisi tanah yang dalam pasca gempa mengalami pergeseran dibawah tanah selain itu jumlahnya terbatas.

Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 24 Tahun 1992 menyatakan :

- (1) "Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang".
- (2) "setiap orang berkewajiban menaati rencana tata ruang yang diterapkan".

Hal ini akan berakibat dalam pemanfaatan hak atas tanah yang tersedia mengacu pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) di Kabupaten Bantul. Untuk percepatan dan berkesinambungan laju pertumbuhan, pemanfaatan, koordinasi, efisiensi, dan efektifitas pembangunan daerah, sebagai bagian dari upaya pendayagunaan sumber daya dan potensi daerah, maka pemanfaatan

ruang sumber daya di Kabupaten Bantul perlu ditingkatkan dan dimantapkan. Untuk mempercepat penanggulangan pasca bencana alam gempa bumi lalu, perlu melakukan koordinasi dan sinkronisasi dalam perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat agar pelaksanaannya berjalan dengan baik, terarah dan terpadu. Upaya pemanfaatan ruang yang optimal, serasi dan seimbang dapat dicapai dengan menyusun Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) di Kabupaten Bantul berdasarkan kebijakan pembangunan nasional dan daerah.

Tata guna tanah di Kabupaten Bantul adanya pasca gempa Pemerintah perlu melakukan tindakan dengan melakukan penertiban izin mendirikan bangunan (IMB) di daerah rawan/kritis. IMB tersebut dijadikan sebagai syarat kelayakan pendirian suatu pendirian bangunan. Hal ini akan membawa dampak positif dimana masyarakat menemukan efektifitas. Dampak negatif jika kegiatan pembangunan tanpa IMB tidak dikelola dengan baik yaitu tidak memperhatikan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan penggunaan tanah akan mendatangkan masalah seperti nilai estetika, pencemaran, kemerosotan dan kerusakan kualitas lingkungan alam. Dan dampak dari tanah tersebut mengurangi tanah pertanian dan kawasan lindung, sehingga pembangunan ini berwawasan lingkungan diterapkan melalui tata ruang yang memuat pengintegrasian pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) dalam satu kawasan daerah yang riil.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh gempa terhadap penatagunaan tanah di Kabupaten Bantul?
2. Bagaimana strategi Pemerintah Kabupaten Bantul dalam melaksanakan penatagunaan tanah sebelum dan pasca gempa?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dampak gempa terhadap penatagunaan tanah ditinjau dari tata ruang di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui strategi Pemerintah untuk mengatasi dampak yang timbul pasca gempa.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

- a. Hasil penelitian ini diharapkan sebagai tambahan bacaan dibidang Hukum Agraria khususnya mengenai dampak gempa terhadap penatagunaan tanah.
- b. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam hal dampak gempa terhadap penatagunaan tanah.

2. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangan saran kepada Pemerintah, dalam hal ini BAPPEDA dan BPN dalam rangka

mengawasi dan menyelenggarakan peruntukkan, persediaan dan pemanfaatan tanah terhadap dampak gempa dalam penatagunaan tanah.

E. Tinjauan Pustaka

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan pemukiman, industri, berbagai sarana prasarana. Keterbatasan persediaan tanah memaksa alih fungsi tanah pertanian, membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan sehingga melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali dan kecenderungan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur terutama di daerah-daerah strategis.

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara tradisional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.³

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa: "Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pengertian yang meluas tersebut, bahwa dimaksud dengan bumi adalah diatas bumi (hak atas tanah),

³ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, Hlm 11.

diartikan dengan air adalah pengertian pendalaman, perairan lautan dan bumi dibawah perairan sehingga demikian seluruh kekayaan alam yang terdapat di air, ataupun yang dapat ditambang dari air, termasuk yang ada di bumi dibawah perairan merupakan pengertian dari air.⁴

Pelaksanaan tujuan ini ditugaskan kepada negara, dengan pernyataan bahwa sumber-sumber kekayaan alam tersebut “dikuasai oleh negara”, yang telah dirinci dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang meliputi :

- a. Pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Penentuan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁵

Perwujudan keadilan sosial dibidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA yakni “negara menguasai” prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip land reform, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalies. Pasal 9 ayat (2) yang merupakan realisasi kenasionalan UUPA menegaskan bahwa : “Tiap-tiap WNI baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk

⁴ A.P Perlindungan, *Hukum Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar maju, Bandung, 1989, Hlm. 3.

⁵ Budi Harsono., *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Edisi Revisi* , Djambatan, Jakarta 1997, Hlm.1.

memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun untuk keluarganya”.

Masalah kependudukan berpusat pada masalah penambahan penduduk dan mobilitasnya yang cukup tinggi. Tanah yang tersedia pada kenyataannya terbatas, baik itu luas maupun kemampuannya telah alih fungsi tanah pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah maupun pihak swasta. Melalui perencanaan tata guna tanah agar berbagai kebutuhan tersebut dapat dipenuhi secara serasi dan seimbang sesuai dengan prioritas dan urgensinya dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Faktor-faktor penting yang perlu dipertimbangkan dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan pembangunan adalah :

- a. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan harus memenuhi syarat tata ruang dan tata guna tanah.
- b. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
- c. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan.⁶

Definisi tata guna tanah sebagaimana tertera dalam Pasal 1 butir 1 PP No. 16 Tahun 2004 tentang penataan gunaan tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai salah satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

⁶ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, Hlm. 11.

Adapun yang dimaksud dengan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorang atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria. Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia, sedangkan pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanah.

Tujuan pemanfaatan tata guna tanah wilayah secara optimal, serasi dan lestari memerlukan tindak penataan ruang serta pengendalian pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai instansi pemerintah, masyarakat maupun pihak swasta secara serasi dan berdasarkan kesepakatan bersama atas rencana dengan program tertentu.⁷

Langkah awal untuk menjadikan daerah yang menyongsong pembangunan yang pesat haruslah menerapkan realisasi prinsip kenasionalan dan keadilan sosial UUPA, Pasal 4 ayat (1) UUPR menyatakan bahwa : “Tiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang”.

Rencana tata ruang dan tata guna tanah diwujudkan dengan adanya kebijakan melindungi tanah-tanah dan wilayah-wilayah tertentu dari penggunaan yang menimbulkan kerugian atau membahayakan kepentingan bersama terhadap akses rakyat jelata.

⁷ Koesnadi Hardja Soernantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Gajah Mada Pers, Yogyakarta, 1999, Hlm. 130.

Untuk mengatasi masalah penyediaan tanah pada daerah perkotaan di tempuh melalui berbagai kebijakan antara lain :

- a. Konsolidasi tanah perkotaan (KTP) yang bertujuan untuk mengatur kembali bidang tanah dalam bentuk yang serasi, di bangun perumahan yang dilengkapi dengan fasilitas umum.
- b. Pembentukan badan hukum yang bertugas menyediakan tanah, matangkan dan menyalurkan untuk berbagai keperluan, termasuk untuk pemukiman (lembaga bank tanah).
- c. Perolehan tanah dengan cara penukaran dengan sebidang tanah yang setara nilainya atau berupa keikutsertaan dalam saham perusahaan yang mengambil alih bidang tanah itu.⁸

Pesatnya pembangunan telah membawa perubahan besar, di samping membawa dampak positif yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat, sedangkan dampak negatif yaitu timbulnya berbagai kejahatan, selain itu terjadi perubahan besar bagi lingkungan, air, udara, tanah dan ruang merupakan unsur-unsur utama dalam lingkungan, dalam hal ini pemanfaatan lahan untuk menunjang kehidupan manusia seperti perlu mendapatkan perhatian yang cukup besar karena kondisi lahan yang cukup terbatas. Oleh karena itu perencanaan pemanfaatan dan pengembangan sumber daya alam dan lingkungan terlebih dahulu dilakukan pengalokasian lahan bagi kegiatan pembangunan sektor kegiatan yang bersifat produksi, kemudian diikuti penetapan program sektoral bagi pengembangan kualitas sumber daya manusia

⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Implementasi dan Regulasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001.

dan teknologi, sehingga mampu memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya alam dan lingkungan secara optimal demi kesejahteraannya.⁹

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan di Kabupaten Bantul.

2. Nara Sumber

- a. Kepala Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bantul.
- b. Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Bantul.
- c. Kepala Kantor Badan Pengendalian dampak lingkungan (BAPPEDAL) Kabupaten Bantul.
- d. Kepala Kantor Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

Yaitu Penelitian dilakukan dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian untuk memperoleh data yang diperlukan. Adapun cara yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara yaitu dengan cara tanya jawab untuk mendapatkan keterangan-keterangan atau informasi dari individu-individu tertentu atau pejabat dari instansi

⁹ Acha Sugandhy, *Penataan Ruang Wilayah Nasional Dalam Mewujudkan Pembangunan berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Jurnal Hukum Lingkungan, 1994, Hlm. 34-35.

terkait yang berdasarkan pedoman wawancara yang telah disiapkan sebelumnya.

b. Data Sekunder

Yaitu penelitian dilakukan dengan kepustakaan yang mempelajari bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat yakni peraturan perundang-undangan yakni UUD 1945, Tap MPR, UU, Perpers, Perpu dan Perda.
2. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memperjelas bahan hukum primer yakni buku-buku, literatur, makalah, jurnal dan koran yang berkaitan dengan masalah.
3. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang berupa kamus leksikon yakni kumpulan-kumpulan kata dalam kitab bahasa.

4. Metode Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya diolah dengan cara editing dan coding serta disusun secara logis dan sistematis. Untuk mendapatkan gambaran tentang penatagunaan tanah pasca gempa di Kabupaten Bantul. Yang dimaksud dengan :

a. Editing

Yaitu suatu pengolahan data atau keterangan yang telah dikumpulkan dalam daftar pertanyaan atau wawancara, diperiksa dan diperbaiki dengan kualitas data serta menghilangkan keraguan data.

b. Coding

Yaitu data yang dikumpulkan untuk memudahkan dalam menganalisa dengan diberi kode-kode.

c. Logis

Yaitu hasil dari pengolahan data penelitian tersebut dapat diterima dengan akal pikiran dan rasional.

d. Sistematis

Yaitu pengolahan data disusun secara urut dan berkesinambungan.

5. Analisa Data

Metode yang dipergunakan dengan menganalisis data ialah kualitatif yaitu mencari data berdasarkan pada sumber pokok yang tidak berbentuk angka-angka yang kemudian menghasilkan data deskriptif analitik yaitu mempelajari secara utuh keterangan (data) yang dinyatakan responden maupun nara sumber baik secara tertulis atau lisan dan perilaku yang nyata responden maupun sumber tersesbut, serta mempelajari literatur-literatur yang ada dalam rangka untuk menjawab permasalahan yang ada.