

BAB II

TINJUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Mengenai Hukum Agraria Dan Kebijakan-Kebijakan Pemerintah

1. Hukum Agraria

Istilah agraria menurut R.Roestandi Ardiwilaga dalam Sahnun, Kata agraria berasal dari bahasa latin *agrarius* yang berarti perladangan, persawahan, pertanian, dan atau dengan kata lain dapat diartikan apa yang berhubungan dengan tanah. Kata *agra* berasal dari bahasa Yunani atau Grik-purba “*ager*”, dan dalam bahasa Belanda disebut dengan kata “*akker*”.¹

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian agraria yaitu urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Menurut Boedi Harsono dalam Sahnun sebutan *agraria law's* seringkali dipakai untuk menunjuk perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan untuk mengadakan pembagian atas tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikan.²

Menurut R.M. Sudikno Mertokusumo dalam Sahnun, pengertian agraria tidak hanya mencakup masalah tanah pertanian saja, akan tetapi dalam perkembangannya dewasa ini, pengertian agraria telah mencakup dalam pengertian yang lebih luas dari pada pengertian tanah. Diperkuat

¹ Sahnun, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Malang, Setara Press, hlm. 5.

² *Ibid*, hlm.5.

didasari menurut Pasal 48 UUPA, pengertian agraria dipakai dalam artian yang sangat luas, dimana agraria meliputi: bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta Ruang Angkasa.³

2. Kebijakan Pemerintah

Kebijakan dan strategi penataan ruang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Tata Ruang Wilayah Nasional. Dalam Pasal 4 kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional meliputi kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang dan pola ruang. Berdasarkan Pasal 6 Kebijakan dan strategi pengembangan pola ruang, meliputi:⁴

- a. Kebijakan dan strategi pemanfaatan, pengembangan, dan pengelolaan kawasan lindung.
- b. Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan budi daya.
- c. Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan strategi.

Strategi untuk pengendalian perkembangan kegiatan budi daya agar tidak melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup Pasal 8 ayat (3) huruf a yang membatasi dan mengendalikan perkembangan kegiatan budi daya terbangun dikawasan rawan bencana dan resiko tinggi bencana serta dampak perubahan iklim untuk meminimalkan potensi

³ *Ibid.* hlm.6

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Tata Ruang Wilayah Nasional.

kejadian bencana dan potensi kerugian akibat bencana dan potensi kerugian akibat bencana dan perubahan iklim.⁵

Dengan penekanan tersebut diharapkan dapat mengembangkan fungsi negara yang diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria, yang mencakup:⁶

- a. Mengatur penyelenggaraan penggunaan, peruntukan, persediaan, dan pemeliharaan ruang (bumi, air, dan udara) dan kekayaan yang terkandung didalamnya.
- b. Mengatur dan menentukan hubungan antara ruang dan orang-orang.
- c. Menentukan dan mengayur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum tentang ruang.

Kebijakan penatagunaan tanah menurut Samudra Ivan, Armaid Armawi, Djaka Marwasta adalah pedoman umum penatagunaan tanah di daerah yang meliputi kebijakan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan kawasan budidaya.

B. Tinjauan Mengenai Tata Guna Tanah

1. Pengertian Tata Guna Tanah

Definisi Pasal 1 butir 5 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang “Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian

⁵ *Ibid*, Pasal 8.

⁶ Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

pemanfaatan ruang”.⁷ Penataan ruang sebagai suatu sistem tersebut mengandung makna bahwa perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan dalam RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota harus dipahami sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Menurut Yunus Wahid Ruang dapat dipahami sebagai wadah, konsep, dan pengertian dengan penekanan tertentu.

Ruang sebagai wadah yang dikenal dengan *ruimte* (belanda), *space* (inggris), *raum* (jerman), dan *spatium* (latin) mula-mula diartikan sebagai bidang datar yang dalam perkembangannya kemudian mempunyai dimensi tiga dan tiga dan berarti tempat tinggal yang harus didata sebaik-baiknya demi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kelestarian umat manusia.⁸

Menurut Irianto, Tujuan pengaturan tata guna lahan melalui undang-undang agraria dan peraturan-peraturan lainnya adalah untuk menekan risiko terhadap nyawa, harta benda dan pembangunan di kawasan-kawasan rawan bencana.⁹

Muchsin dan Imam Koeswahyono, dalam Santoso, menyatakan ada 4 unsur esensial dalam penatagunaan tanah, yaitu:¹⁰

- a. Adanya serangkaian kegiatan, yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, pembuatan rencana/pola

⁷ Pasal 1 butir 5 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

⁸ Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta: Kencana, hlm. 1

⁹ Ligal Sibastian, 2008, *Pendekatan Pencegahan Dan Penanggulangan Banjir*, Vol 8, Num. 2, Universitas Sriwidjaja Palembang, Hlm. 167

¹⁰ Samudra Ivan, dkk, 2016, *Pemanfaatan Neraca Penatagunaan Tanah Dalam Mendukung Penyusunan Sistem Informasi Ketahanan Pangan Pokok Wilayah Kabupaten Sleman*, Vol 22, Yogyakarta: Univerisitas Gajah Mada, Hlm. 26

penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain.

- b. Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip: Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (LOSS).
- c. Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- d. Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan Daftar Skala Prioritas (DSP)

2. Konsep Dasar Hukum Penataan Ruang

- a. Pembukaan UUD RI 1945 pada alinea keempat yang menyatakan: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum,”

Menurut Hardjasoemantri dalam Yunus Wahid, Ketentuan ini menegaskan “kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi segenap sumber-sumber insan Indonesia dalam lingkungan hidup Indonesia, yakni segenap bangsa Indonesia sebagai “komponen manusia”, dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagai komponen sumber daya alam hayati (satwa dan tumbuh-tumbuhan) serta sumber daya alam non hayati (tanah, air, udara dan mineral) sebagai “komponen fisik” alam lingkungan hidup Indonesia. Tujuannya adalah untuk kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan umat manusia pada umumnya.¹¹

- b. Selanjutnya dari pemikiran tersebut di tuangkanlah dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar republik Indonesia Tahun 1945,

¹¹ Koesnadi Hardjasoemantri, 1985, *Peraturan perundang-undangan pengelolaan Lingkungan Hidup dan Amdal (makalah materi kursus dasar-dasar amdal)*, Makasar, Kantor MENKLH-PSL UNHAS Ujung Pandang, Hlm.3.

yang mengatur “bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Dasar mengenai lingkungan dituangkan dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

- c. Realisasi amanat konstitusi dibidang Lingkungan Hidup pertama kali dijabarkan dalam TAP MPR No. III/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai bagian kebijakan nasional. Selanjutnya disempurnakan dengan TAP. MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004 yang sebagai landasar operasionalnya.
- d. Maka di tanggal 11 Maret 1982, pertama kali diundangkannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Yang mengamanatkan dibentuknya Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- e. Saat ini berlakunya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

C. Tinjauan Mengenai Izin Peruntukan Penggunaan Tanah

Objek Izin Peruntukan Penggunaan Tanah dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah adalah, Setiap orang pribadi dan atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan wajib memperoleh izin peruntukan penggunaan tanah dari Bupati.¹²

Klasifikasi Tanah yang dapat diajukan permohonan izin menurut:

1. Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah adalah, tanah yang menurut rencana tata ruang yang berlaku diperuntukan bagi kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan.
2. Pasal 17 Izin perubahan penggunaan tanah dapat diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai:
 - a. Aspek rencana tata ruang,
 - b. Letak tanah termasuk dalam wilayah ibu kota kecamatan yang bersangkutan,
 - c. Letak tanah berbatasan langsung dengan permukiman yang telah ada dan termasuk daerah pertumbuhan permukiman,
 - d. Letak tanah di lokasi yang mempunyai aksesibilitas umum jalan dan fasilitas umum lainnya antara lain fasilitas listrik, PAM, dan telepon,

¹² Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah

- e. Luas tanah yang diberi izin sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali luas rencana bangunan yang akan dibangun, ditambah luas untuk sempadan jalan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- f. Tanah sudah bersertipikat,
- g. Tanah yang dimohonkan tidak termasuk tanah pertanian subur/sawah irigasi teknis,
- h. Aspek penguasaan tanah yang meliputi perolehan hak, pemindahan hak dan penggunaan tanah,
- i. Setiap perubahan penggunaan tanah harus selalu,
- j. Memperhatikan fungsi tanah dan daya dukung lingkungan di sekitarnya.

D. Tinjauan Mengenai Bencana

Definisi bencana menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹³

Hermanto mengungkapkan terbentuknya lingkungan dengan:

Bahwa terbentuknya lingkungan hidup tidak terjadi secara lurus dan mulus atau secara evolusioner terus. Akan tetapi, acap kali terjadi perubahan secara mendadak (tak terduga), radikal, dan besar-besaran seperti perubahan akibat meletus gunung api, dan banjir.

¹³ Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Dengan adanya pengaruh dari unsur-unsur alam, seperti: iklim, gunung api, gempa bumi, dan banjir terciptalah berbagai bentuk lingkungan alam. Pengaruh unsur alam ini tidak adanya henti-hentinya. Itulah sebabnya, maka bentuk, wajah, dan sifat atau karakter dari lingkungan hidup alami itu dalam hakikatnya terus berubah, dan perubahan itu lebih banyak terjadi setelah manusia ikut serta mengolah lingkungan hidup alami, yang mengubah lingkungan alami menjadi lingkungan hidup buatan manusia.¹⁴

Macam-macam bencana menurut Pedoman Penyusunan RAD PRB bagi Kabupaten/Kota:¹⁵

1. Gempa bumi adalah peristiwa berguncangnya bumi yang dapat disebabkan oleh tumbukan antar kerak bumi.
2. Tsunami merupakan rangkaian gelombang laut yang menjalar dengan kecepatan tinggi.
3. Gunung Meletus, merupakan lubang kepundan/rekahan pada kerak bumi tempat keluarnya magma, gas atau cairan lainnya ke permukaan.
4. Banjir merupakan peristiwa terbenamnya daratan karena peningkatan volume air akibat hujan besar, luapan air sungai atau pecahnya bendungan.
5. Kekeringan adalah Pemanasan global terjadi karena meningkatnya temperatur rata-rata atmosfer, laut dan daratan.
6. Badai siklon tropis merupakan pusaran angin kencang dengan diameter hampir 200 km, berkecepatan lebih dari 200 km/jam dan mempunyai

¹⁴ Bondan Hermanto, 1987, *Aspek Tata Ruang Dalam Pengembangan Wilayah Berwawasan Lingkungan*, Setwilda Provinsi: Biro Bina Kependudukan dan Lingkungan Hidup, DIY, hlm. 6.

¹⁵ Pedoman Penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD), 2008, Pengurangan Risiko Bencana (PRB) bagi, Kabupaten/Kota Jawa Tengah

lintasan sejauh 1.000 km. Dengan kecepatan tersebut sebuah badai yang melintasi daratan dapat mengakibatkan kerusakan yang sangat hebat.

7. Tanah longsor merupakan pergerakan material pembentuk lereng berupa batuan, bahan rombakan, tanah, atau material campuran tersebut ke arah yang lebih rendah.
8. Kebakaran hutan adalah peristiwa terbakarnya vegetasi yang dapat memusnahkan rumah dan atau sumber daya pertanian.

Tanggungjawab pemerintah didasari dengan Pasal 8 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Tanggungjawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:¹⁶

- a. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

E. Tinjauan Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana melalui Kebijakan Tanah

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana adalah rangkaian upaya menetapkan kebijakan pembangunan yang beresiko bencana, pencegahan

¹⁶ Pasal 8 Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Panataan Ruang.

bencana, tanggap darurat bencana dan rehabilitasi serta rekonstruksi. Mitigasi bencana atau pengurangan resiko bencana dilakukan melalui berbagai kebijakan tata ruang dan tata guna tanah untuk mengurangi atau mencegah ancaman bencana yang beresiko korban jiwa, rusaknya lingkungan, hilangnya kepemilikan serta dampak psikologis berat.

Kebijakan Pengelolaan atau manajemen Pertanahan adalah:

“...the process of managing the use and development (in both urban and suburban settings) of land resources in a sustainable way. It is the process by which resources of land are put into good use.”¹⁷

Hal ini juga terkait erat dengan upaya pembatasan (*restriction*) dan merumuskan bentuk tanggung jawab dalam fungsi Administrasi Pertanahan dalam dimensi penguasaan tanah (*land tenure*), *land use* (tata guna tanah), *land value* (penilaian tanah) dan Pengembangan tanah (*land development atau Land Reclamation*). Segenap upaya upaya Pengelolaan Pertanahan tadi dalam rangka untuk mewujudkan penggunaan tanah tata kelola tanah yang baik (*good land governance*) sehingga mempunyai fungsi berkelanjutan.

Mewujudkan kebijakan pengurangan resiko bencana dalam kebijakan tanah mempunyai arti memasukkan dan memanfaatkan substansi rangkaian upaya mitigasi bencana ke dalam kebijakan dimensi Pertanahan. Dimensi Pertanahan yang terdapat proses dan *out put* melalui elaborasi dengan kebijakan penanggulangan bencana diselenggarakan dalam rangka mewujudkan

¹⁷ Sunarno, 2015, *Good Land Principle in Disaster Region Areas*, Yogyakarta: Jurnal Media Hukum UMY

pengurangan resiko, penguatan kapasitas Pertanahan sehingga tercapai kondisi daya tahan dalam melakukan perlindungan dalam penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan hak atas tanah.