

BAB IV

PEMBAHASAN

4.1 Penerapan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Dalam Pembangunan Diwilayah Pesisir Pantai Ditinjau Dalam Perspektif Sosiologi Hukum

UU No. 26 Tahun 2007 (UUPR), sebagai land policy instrument, akan menjadi dasar kebijakan dan perencanaan pemanfaatan lahan yang amat penting. karena terdapat di dalamnya setiap unsur dapat dikendalikan dan diarahkan agar tidak lebih menambah kompleksitas permasalahan ruang, tidak hanya ditujukan untuk mengantisipasi urban form tertentu, tetapi justru yang lebih fundamental adalah mengupayakan agar dapat meningkatkan efisiensi dan distribusi tanah perkotaan, mempertahankan daya dukung lingkungan yang nyaman, sehat, dan lestari.

UUPR merupakan formalisasi kegiatan perencanaan pemanfaatan ruang di Indonesia, yang berarti bahwa pada setiap aktivitas pembangunan, proses penyusunan rencana, legalisasi dan implementasinya, didasarkan atas jalur-jalur legal formal yang telah ditetapkan. Untuk itu, selain disyaratkan memenuhi unsur-unsur legal

formal dan filosofis, juga harus memperhatikan kekuatan berlaku secara sosiologis di dalam masyarakat.

Pada UUPR Nomor 26 Tahun 2007, terdapat delapan ketentuan yang mensyaratkan peraturan pelaksanaan untuk dapat diberlakukan, sehingga tidak mungkin berlaku tanpa adanya peraturan pelaksanaan dalam berbagai bentuk/ tingkatannya. yaitu:

1. Pasal 65 ayat 3, mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban setiap orang untuk berperan serta dalam penataan ruang
2. Pasal 16 ayat (4), mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai penentuan kriteria dan tata cara peninjauan kembali atau penyempurnaan rencana tata ruang
3. Pasal 17 ayat (7), mensyaratkan adanya Peraturan Perundang-undangan mengenai tata cara penyusunan perencanaan tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan dan keamanan sebagai subsistem perencanaan tata ruang
4. Pasal 33 ayat (1), mensyaratkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya

5. Pasal 14 ayat (5) b, mensyaratkan adanya Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai tingkat ketelitian rencana tata ruang
6. Pasal 15, mensyaratkan adanya peraturan pemerintah mengenai rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan tata ruang wilayah kabupaten atau kota.
7. Pasal 21 ayat 2 mensyaratkan adanya peraturan pemerintah mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana rinci tata ruang
8. Pasal 60, mensyaratkan adanya peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban setiap orang untuk berperan serta dalam penataan ruang.

Sampai saat ini, peraturan pelaksanaan yang telah dikeluarkan, adalah :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang
2. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2000 tentang Tingkat Ketelitian Peta untuk Penataan Ruang Wilayah
3. Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 2000 tentang Koordinasi Penataan Ruang Nasional

4. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi
5. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam
6. Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Ketiadaan peraturan pelaksanaan untuk bidang-bidang tertentu sebagaimana disyaratkan, akan menyebabkan ketentuan-ketentuan tersebut belum dapat dilaksanakan, apalagi untuk hal-hal yang mendesak dan prinsip seperti undang-undang tentang Penataan Ruang Lautan dan Udara Wilayah Propinsi dan Kabupaten atau Kota (Pasal 25), yang dalam kenyataannya di masyarakat telah turut mengalami ketidakteraturan.

Fenomena pengkaplingan "tanah tumbuh" di pesisir pantai, pinggir danau, bahkan pada muara sungai, sampai sekarang ini telah menimbulkan permasalahan-permasalahan mengenai kepastian tentang bisa atau tidaknya menjadi objek hak oleh karena pada satu sisi, pemerintah membolehkan pengkaplingan (penguasaan) atas kawasan tersebut, namun biasanya tidak diberikan alasan hak yang jelas. Kondisi seperti ini akan menimbulkan kebingungan warga masyarakat mengenai status mereka pada lokasi tersebut.

Tidak adanya peraturan pemerintah mengenai Penentuan Kriteria dan Tata Cara Peninjauan Kembali atau Penyempurnaan Rencana Tata Ruang (Pasal 16 ayat 4), juga telah menjadi permasalahan yang sangat penting yang dalam kenyataannya telah menyebabkan para perencana tata ruang telah salah arah. Hasil penelitian di lokasi penelitian mengindikasikan terjadinya fenomena "Review Rencana Tata Ruang" yang sekedar melegalisasi pelanggaran norma-norma tata ruang yang telah ada sebelumnya, dan sama sekali tidak berlandaskan atas norma-norma keruangan dan pembangunan yang berkelanjutan.

Berbagai aktivitas penutupan area resapan air misalnya, secara yuridis formal, adalah tidak melanggar hukum karena produk tata ruang yang dibuat kemudian justru membenarkannya, sehingga sebuah rencana tata ruang yang seharusnya adalah sebuah produk hukum, justru turut memperburuk kualitas ruang dan lingkungan hidup.

Demikian dengan halnya yang tertera dalam Pasal 14 ayat (3) untuk adanya peraturan perundang-undangan tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Tata Ruang yang Berkaitan dengan Fungsi Pertahanan dan Keamanan, amanat Pasal 16 ayat (2) yang menghendaki adanya peraturan pemerintah tentang Pengelolaan Tata Guna Tanah, Tata Guna Air, Tata Guna Udara, dan Sumber Daya Lainnya, akan tetap menjadi macam kertas belaka karena tidak akan pernah berlaku sebelum

adanya peraturan pelaksana yang menjadi syarat berlakunya suatu peraturan. Memang telah ada Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi, tetapi tentu saja hal ini tidak cukup, baik secara substansi materinya, serta substansinya secara yuridis formal yang semestinya berbentuk peraturan pemerintah.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan didapatkan bahwa peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah pesisir adalah memberikan masukan mengenai 1) persiapan penyusunan RTR, 2) penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan, 3) pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan, 4) perumusan konsepsi RTR, 5) penetapan RTR dan bekerjasama dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang. Peran pemerintah daerah sendiri adalah dengan melibatkan 1) Masyarakat yang terkena dampak, 2) Masyarakat memiliki keahlian di bidang penataan ruang, 3) Masyarakat yang kegiatan pokoknya di bidang penataan ruang ¹

Sedangkan untuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang adalah 1) memberikan masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang, 2) Kerjasama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, atau

¹ Wawancara dengan Ibu Arofiah Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul pada Tanggal 21 Januari 2018

sesama unsur masyarakat, 3) Memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, 4) Peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, laut, udara, dan ruang di dalam bumi, 5) Menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan, serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam 6) Investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan².

Paradigma pembangunan masa lalu lebih memprioritaskan masyarakat perkotaan dan pertanian pedalaman, sedangkan masyarakat pesisir kurang diperhatikan, sudah saatnya memang paradigma tersebut diubah dengan memberikan perhatian yang sama terhadap masyarakat pesisir mereka juga adalah warga negara Indonesia. Konsekuensinya justru masyarakat pesisir perlu mendapatkan perhatian khusus karena ketertinggalan mereka akibat paradigma masa lampau, yang perlu dilakukan adalah pemberdayaan masyarakat pesisir. Karena arah kebijakan sekarang ini untuk pemberdayaan masyarakat, umumnya bukan lagi ditekankan pada pembangunan (*development*) dalam arti memberikan barang atau uang kepada masyarakat, tetapi dengan pelatihan dan pendampingan selama beberapa waktu, akan tetapi perlu

² Ibid

waktu bertahun-tahun agar masyarakat mempunyai kemampuan manajemen (pengelolaan), jadi kebijakan pembangunan pesisir dan pulau-pulau kecil harus dikaji lebih menekankan pada kebijakan pembangunan pesisir dan pulau-pulau kecil lengkap dengan segala visi dan misinya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan kewenangan daerah di wilayah laut adalah:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut.
2. Pengaturan kepentingan administratif.
3. Pengaturan tata ruang.
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah.
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Dengan demikian, wilayah laut Daerah Provinsi adalah sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Sedangkan wilayah laut Daerah Kabupaten

dan Kota adalah sepertiga dari wilayah laut Daerah Propinsi. Dengan memperhatikan ketentuan tersebut maka daerah pesisir merupakan kewenangan dari Daerah Kabupaten dan Kota.

Daerah pesisir sebagai transisi dari ekosistem darat dengan ekosistem laut berada dalam kewenangan Daerah di bidang kelautan. Sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa wilayah laut dari Kabupaten atau Kota adalah sepertiga dari wilayah laut Propinsi berarti sepanjang 4 (empat) mil laut dari garis pantai, maka wilayah pesisir berada dalam kewenangan Daerah Kabupaten atau Kota setempat.

Sejalan dengan kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, maka Daerah akan mengelola dan memanfaatkan daerah pesisir untuk digunakan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Daerah. Untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat di Daerah maka seluruh potensi sumber daya yang tersedia di Daerah akan dimanfaatkan seoptimal mungkin. Salah satu potensi sumber daya yang dimiliki Sebagian Daerah adalah potensi daerah pesisir.

Secara alamiah potensi pesisir di daerah dimanfaatkan langsung oleh masyarakat yang bertempat tinggal di kawasan tersebut yang pada

umumnya terdiri dari nelayan. Nelayan di pesisir memanfaatkan kekayaan laut mulai dari ikan, rumput laut, terumbu karang dan sebagainya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada umumnya potensi pesisir dan kelautan yang dimanfaatkan oleh para nelayan baru terbatas pada upaya pemenuhan kebutuhan hidup.

Pemanfaatan potensi daerah pesisir secara besar-besaran untuk mendapatkan keuntungan secara ekonomis dalam rangka peningkatan pertumbuhan perekonomian rakyat belum banyak dilakukan. Pemanfaatan pesisir untuk usaha ekonomi dalam skala besar baru dilakukan pada sebagian Kabupaten dan Kota yang berada di daerah pesisir. Pada umumnya usaha ekonomi pemanfaatan daerah pesisir ini bergerak di sektor pariwisata.

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah berupaya untuk memanfaatkan potensi daerah pesisir ini untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Disamping itu Pemerintah Daerah juga memanfaatkan potensi daerah pesisir ini untuk meningkatkan pertumbuhan dan perekonomian masyarakat di Daerah.

Mengingat kewenangan Daerah untuk melakukan pengelolaan bidang kelautan yang termasuk juga daerah pesisir masih merupakan kewenangan baru bagi Daerah maka pemanfaatan potensi daerah pesisir ini belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten atau Kota

yang berada di pesisir. Jadi belum semua Kabupaten dan Kota yang memanfaatkan potensi daerah pesisir

Penataan ruang kawasan pesisir di Kabupaten Bantul khususnya Pantai Parangkusumo menggunakan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2011 dan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010–2030. Secara legal formal, Perda ini sebenarnya tidak relevan menjadi payung hukum penataan ruang karena pemerintah (pusat) sudah mengatur tentang masa keberlakuan Perda. Selain itu, Perda Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil yang dibuat oleh pemerintah daerah Provinsi DIY dan Perda Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030 harus disesuaikan dan diselesaikan setelah UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang berlaku minimal tiga tahun sejak diundangkan. Peraturan Daerah tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil seharusnya sudah selesai disusun dan diterbitkan pada tahun 2010. Akan tetapi, gesekan-gesekan kepentingan antara pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul menyebabkan relasi kuasa antara tiga aktor pemerintah mempengaruhi tersendatnya pemberlakuan Perda Rencana Zonasi

Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil dan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030. Pada akhirnya, Perda ini menjadi acuan pembangunan kawasan pesisir di Provinsi DIY. Pemerintah Provinsi DIY menggunakan Perda tersebut sebagai landasan pembangunan dan pengembangan wilayah pesisir khususnya Pantai Parangkusumo di Kabupaten Bantul. Perda tersebut diharapkan dapat mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Pada implementasinya Perda tersebut berjalan dengan tidak konsisten karena Pemerintah Provinsi DIY melakukan interpretasi atas konsep proyek-proyek yang akan dibangun seperti rencana pembangunan stasiun di Samas, ruang terbuka hijau, dan sebagainya. Beberapa bentuk inkonsistensi implementasi Perda menjadi bagian dari praktik tata ruang yang menampakkan wajah Provinsi DIY yang cenderung berpihak kepada kekuatan kapitalis. Kajian ini menunjukkan beberapa hal yang menjadi masalah dalam tata ruang

Salah satu bentuk permasalahan tata ruang ruang kawasan pesisir dapat dilihat dari regulasi yang dibuat Pemerintah Daerah Provinsi DIY yang menentukan jarak minimal 200 (dua ratus) meter untuk Kabupaten Bantul dan Kabupaten Kulon Progo yang dihitung dari titik pasang tertinggi kearah darat. Berdasarkan regulasi yang dibuat bertujuan 1)

untuk mencegah dan mengendalikan pendirian bangunan di sempadan pantai, 2) mencegah terjadinya kerusakan pantai akibat abrasi dan sedimentasi dan 3) mengembangkan tanaman pantai di sempadan pantai.

Sedangkan pada Perda Kabupaten Bantul Pasal 47 Kawasan sempadan pantai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 yaitu di wilayah pesisir atau bagian selatan Kabupaten Bantul yang mencakup areal sepanjang garis pantai dengan lebar paling rendah 100 (seratus) meter dari pasang paling tinggi ke arah daratan dan sepanjang 13,5 (tiga belas koma lima) km direncanakan seluas kurang lebih 123 (seratus dua puluh tiga) Hektar atau 0,24% (nol koma dua empat persen) dari luas wilayah Kabupaten Bantul tersebar di 3 (tiga) wilayah kecamatan yaitu Desa Poncosari Kecamatan Srandakan, Desa Gadingsari, Desa Srigading Kecamatan Sanden dan Desa Tirtohargo, Desa Parangtritis Kecamatan Kretek.

Hal ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan yang di dapatkan bahwa pada dasarnya terjadinya penggusuran dikawasan pesisir pantai karena kedepannya wajah Provinsi DIY beralih ke Kabupaten Bantul, sehingga dengan pentaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul seperti pembangunan TOD dari Stasiun Tugu kalau bisa pembangunannya ada di Bantul dan rencana ini sudah disusun dan telah di diskusikan dengan antara Dinas Pertanahan dan tata

Ruang Kabupaten Bantul dengan Pemerintah Daerah Provinsi DIY, sehingga kedepannya tidak ada lagi Pantai Parangkusumo dan menjadi satu nama yaitu Pantai Parangtritis³.

Selama ini kondisi wilayah pesisir khususnya Pantai Parangkusumo sebagiannya sudah menjorok ke laut dan sebagian lainnya masuk ke dalam daratan dan tidak banyaknya fungsi hutan lindung dan gumuh pasir yang berjalan dengan baik di pesisir pantai di Kabupaten Bantul. Ketegangan-ketegangan sosial politik antara pemerintah sebagai regulator kerap berhadapan dengan kapitalis dan investor serta pengembang maupun masyarakat sebagai pemilik tanah yang telah menjalankan sirkuit-sirkuit kapital sehingga mereka akan berusaha terus menerus untuk memiliki dan menguasai ruang-ruang yang berpotensi dikembangkan untuk kepentingan akumulasi kapital maupun investasi jangka panjang.

Ruang-ruang yang ada di wilayah bagian selatan Provinsi DIY merupakan ruang yang potensial dan diperebutkan investor atau pengembang. Penguasaan ruang oleh investor atau pengembang selalu ditandai dengan pemberian nama pengembang itu. Penamaan ruang yang dibangun menjadi kompleks kegiatan ekonomi produksi, dimana

³ Wawancara dengan Ibu Arofiah Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul pada Tanggal 21 Januari 2018

pengembang sudah memanfaatkan, mengendalikan, dan menguasai ruang tersebut. Hanya sedikit ruang yang tersisa untuk kebutuhan publik. Sebagian besar sudah mengarah menjadi ruang komersial dan representasi eksistensi dari kekuatan kapitalis.

Persinggungan berbagai aspek dalam tata ruang di Provinsi DIY terlihat dari munculnya konflik dan kontestasi antar aktor dalam penataan ruang kawasan pesisir di pesisir Pantai Parangkusumo. Konflik dan kontestasi dalam tata ruang melibatkan investor/pengembang, praktisi, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat. Meski banyak mendapatkan perlawanan dari masyarakat (nelayan dan masyarakat yang sebagian besar menggantungkan hidupnya pada potensi pantai tersebut), tetapi Pemerintah Daerah Provinsi DIY tetap berpihak kepada kepentingan kapitalis. Pemberian ijin sepertinya tidak lepas dari stigmatisasi bahwa kawasan pesisir merupakan kawasan yang tidak berguna, kosong, dan perlu dibangun agar bermanfaat.

Permasalahan inkonsistensi implementasi Perda Nomor 04 Tahun 2011 menunjukkan kecenderungan bahwa ruang di Provinsi DIY khususnya di Kabupaten Bantul benar-benar mengandung seperangkat hubungan fisik dan sosial, pola, dan proses yang rumit. Hubungan ini berkaitan dengan urbanisasi kapital yang sudah sampai pada tahap pengembangan tatanan lingkungan (kawasan). Pemusatan pembangunan

dalam suatu ruang merupakan rangkaian dari proses produksi guna meningkatkan nilai lebih dan konsumsi (misalnya pembangunan fasilitas publik, dan ruang publik komersial lainnya yang terpusat pada suatu kawasan), serta reproduksi sosial (misalnya perumahan, dan lainnya). Di sisi lain, ruang adalah produk sosial yang tidak terhindarkan, karena ruang merupakan percampuran dari praktik-praktik politik, ekonomi, sosial budaya, dan hukum. Ini merupakan titik persinggungan antar aspek dalam praktik penataan ruang.

UU PWP3K memberi kepastian dan perlindungan hukum untuk memperbaiki kemakmuran, menjalin akses dan hak-hak masyarakat pesisir termasuk dunia pengusaha. Asas peran serta masyarakat mengandung makna membuka peluang bagi masyarakat berperan dalam perencanaan, pelaksanaan, bahkan sampai pengawasan dan pengendaliannya (*community based management*). Ini ditunjang dengan adanya peluang masyarakat memiliki kesempatan untuk tahu kebijakan pemerintah; selain itu terbukanya Representasi suara masyarakat ikut menentukan keputusan kebijakan sebenarnya cukup strategis didalam pengelolaan sumberdaya pesisir secara rasional dan berkelanjutan serta melindungi masyarakat pesisir.

Ketentuan menetapkan bahwa pemberian Hak Pengusaha Perairan pesisir yang tertera dalam UU Nomor 27 Tahun 2007 Pasal 1

Butir 18 wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian ekosistem pesisir, masyarakat adat maupun kepentingan nasional. Rambu-rambu semacam ini menunjukkan bahwa arah pengelolaannya bermuara pada upaya penyelamatan masyarakat pesisir dari dampak kesewenangan-wenangan penetapan Hak Pengusaha Perairan Pesisir. Apabila penetapan Hak Pengusaha Perairan Pesisir dibuat rancu untuk maksud tertentu; maka pada gilirannya secara sadar atau tidak; sertifikat yang terbitkan jelas merugikan keberadaan nelayan disepanjang pantai.

Pasal 41 mengisyaratkan adanya Forum Mitra Bahari yang dibentuk sebagai upaya peningkatan kapasitas pemangku kepentingan pengelolaan wilayah pesisir. Mitra Bahari merupakan forum kerja sama pemerintah, pemerintah daerah, perguruan tinggi, lembaga suwadaya masyarakat, organisasi profesi, dan tokoh masyarakat termasuk dunia usaha. Kegiatannya difokuskan pada bentuk pendampingan atau penyuluhan, pendidikan atau pelatihan, penelitian penerapan, termasuk rekomendasi kebijakan. Artinya forum mempunyai beban moral dan harus bertanggung jawab mengeliminasi dampak negative kehadiran Hak Pengusaha Perairan Pesisir bagi masyarakat pesisir atau nelayan dikawasan tertentu. Sekarang tinggal kemauan dan niat baik semua pihak yang terkait penetapan Hak Pengusaha Perairan Pesisir maupaun para pemangku kepentingan, karena aturan main sudah ada berupa

rambu-rambu hukum dan ini biasa digunakan sebagai pedoman. Apabila objektivitas tetap digunakan sebagai “iming-iming” yang ujungnya berdampak menyesatkan dalam menentukan ketetapan sertifikat Hak Pengusaha Perairan Pesisir, niscaya masyarakat pesisir dan nelayan masih bias terselamatkan dari dampak negatifnya⁴.

Wilayah pesisir pantai bagian Selatan memiliki potensi perikanan yang didominasi oleh ikan pelagis besar dan pelagis kecil. Potensi lain meliputi jasa kelautan dan kepariwisataan. Seluruh potensi yang ada tersebut masih belum dikembangkan secara optimal terutama karena kendala-kendala investasi sarana-prasarana teknologi, dan permodalan. Permasalahan yang dihadapi dalam penataan ruang wilayah pesisir di Provinsi DIY meliputi beberapa aspek yaitu :

1. Konflik pemanfaatan ruang

Ketidak terpaduan berbagai kegiatan pemanfaatan ruang di wilayah pesisir dalam memanfaatkan sumberdaya wilayah pesisir telah memicu konflik antar kepentingan sektor, swasta, dan masyarakat. Penyebab utamanya karena selama ini belum adanya aturan yang jelas baik dari segi hukum maupun substansi mengenai penataan ruang wilayah pesisir dan lautan. Kegiatan yang tidak

⁴ Adisasmita Rahardjo, 2006, *Pembangunan Kelautan Dan Kewilayahan*, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm.22.

terpadu itu selain kurang bersinergi juga seringkali saling mengganggu dan merugikan antar kepentingan, seperti kegiatan industri yang polutif dengan kegiatan budidaya perikanan yang berdampingan, dll.

Hal ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan kepada masyarakat setempat yang didapatkan bahwa dalam melakukan penataan ruang di kawasan pesisir pantai Pemerintah Daerah Provinsi DIY melalui pemerintah Kabupaten Bantul melakukan penggusuran dengan langsung dengan cara merubuhkan bangunan-bangunan warga yang akan direlokasi yang tinggal di daerah yang rawan dengan debit air yang tinggi dan menjanjikan memberikan tempat yang layak serta ganti rugi tetapi pada kenyataannya tempat yang diberikan sangat belum layak. Untuk pergantian tanah yang dilakukan pemerintah, tanah yang diberikan kepada masyarakat yang terdampak relokasi belum mempunyai landasan hukum yang tepat karena tidak terdapatnya sertifikat atau tanah hak milik pada tanah yang diberikan kepada mereka masyarakat yang terlibat dalam penggusuran⁵.

Keputusan yang harus diambil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul terhadap konflik kepentingan dalam kegiatan

⁵ Wawancara dengan Masyarakat Kabupaten Bantul pada Tanggal 23 Januari 2018

pemanfaatan ruang yang terjadi antara para pelaku pembangunan diselesaikan melalui pendekatan musyawarah, dan media partisipatif lainnya. Penataan ruang juga memperhatikan dan mengadopsi akan adanya hak adat atau tradisional dan hak-hak lainnya yang sudah hidup dan berlaku dalam sistem tatanan sosial setempat. Penataan ruang merupakan kebijakan publik yang bermaksud mengoptimalkan kepentingan antar pelaku pembangunan dalam kegiatan pemanfaatan ruang. Penataan ruang juga menterpadukan secara spatial fungsi-fungsi kegiatan pemanfaatan ruang, baik antar sektor maupun antar wilayah administrasi pemerintahan agar bersinergi positif dan tidak mengganggu. Penataan ruang meliputi proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang⁶.

2. Ketidaksesuaian fungsi pemanfaatan ruang

Banyak kasus pemanfaatan ruang di wilayah pesisir yang tidak sesuai dengan fungsi kawasannya sehingga menurunkan fungsi sebagai kawasan hutan lindung dan gumuk pasir di pesisir pantai. Misalnya kegiatan pertambangan yang mereklamasi hutan mangrove secara tidak terkendali, seringkali telah meningkatkan

⁶ Husbandi, F., & Ueta, 2014. *Desentralisasi pengelolaan sumber daya pesisir dan laut*. Jurnal Hukum Lingkungan, 5.(1), 97-100.

proses abrasi pantai, disamping rusaknya ekosistem mangrove sebagai tempat bergantung bagi sebagian besar siklus biota laut; Kegiatan pertambangan dan industri yang merusak ekosistem kawasan konservasi terumbu karang di wilayah perairan dan disekitarnya berupa dampak pencemaran dan sedimentasi limbah. Serta masih banyak lagi kasus pemanfaatan ruang lain yang tidak memperhatikan fungsi-fungsi kawasan konservasi pesisir laut.

3. Belum adanya arahan lokasi perizinan atau kegiatan pemanfaatan ruang

Swasta atau dunia usaha membutuhkan arahan lokasi dan kepastian hukum bagi kegiatan investasinya. Belum adanya rencana tata ruang laut pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat dijadikan pedoman arahan lokasi kegiatan pemanfaatan ruang akan menyulitkan Daerah dalam memberikan perizinan kepada para investor dan para pelaku kegiatan pembangunan lainnya. Selain itu untuk dapat dijadikan sebagai dasar perizinan, rencana tata ruang juga perlu memiliki landasan hukum pengesahannya.

4. Kurangnya keterpaduan penataan ruang dalam sistem wilayah aliran sungai

Perlunya keterpaduan kegiatan penataan ruang dalam sistem wilayah aliran sungai, karena berbagai kegiatan pemanfaatan ruang

di lahan atas memberikan dampak kiriman berupa bahan pencemar dan sedimen dari erosi tanah yang berpengaruh terhadap kelestarian daya dukung di wilayah pesisir laut. Keterpaduan tersebut akan menyangkut keterpaduan dari aspek substansi rencana tata ruang maupun koordinasi kelembagaan antar pemerintah daerah bersebelahan.

5. Kurangnya keterpaduan pengembangan antar wilayah daratan dan pesisir laut

Sekarang ini belum ada rencana pengembangan yang terpadu antar wilayah daratan dan pesisir laut. Rencana tata ruang dan rencana pembangunan lain yang ada, masih berorientasi pada pengembangan di wilayah darat. Sistem perkotaan, prasarana, dan pusatpusat kegiatan dirancang untuk pertumbuhan sistem kegiatan produksi, pengolahan, distribusi, dan pemasaran yang bertumpu pada penggunaan bahan baku dari sumberdaya alam wilayah daratan. Belum ada keterkaitan fungsional antar sistem kegiatan produksi di wilayah laut dengan sistem pemasaran dan pengolahan di wilayah daratnya.

6. Ketimpangan pembangunan antar Wilayah Utara dan Selatan

Ketimpangan pembangunan ini telah mengakibatkan terkonsentrasinya kegiatan permukiman dan budidaya di Wilayah

Pesisir Bagian Utara yang melewati daya dukungnya. Kondisi tersebut menyebabkan degradasi lingkungan pada beberapa lokasi kawasan pesisir laut, lingkungan permukiman nelayan padat dan tidak layak, serta tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan yang buruk. Sebaliknya, di Wilayah Selatan karena relatif masih kurang tersentuh oleh investasi pembangunan menyebabkan wilayah ini kurang berkembang dan banyak potensi sumberdaya pesisir laut belum dimanfaatkan secara optimal.

Untuk menyasati karakteristik, potensi dan permasalahan pengembangan wilayah pesisir laut Provinsi DIY khususnya Kabupaten Bantul tersebut, maka beberapa aspek yang perlu menjadi gagasan, yaitu adalah sebagai berikut :

1. Daerah dituntut untuk proaktif dalam penyelenggaraan program-program pembangunan wilayah pesisir laut, meliputi persiapan aspek kelembagaan, koordinasi, perencanaan yang bersifat detailteknis, pelaksanaan, pendanaan, dan pengendaliannya.
2. Perlunya kepekaan dalam menjaring berbagai issues pengembangan yang konkrit di lapangan seperti kebutuhan akan program-program pembangunan yang lebih cepat dapat memberikan manfaat langsung bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan, peningkatan lingkungan hidup, dan percepatan otonomi daerah.

3. Kemampuan daerah dalam mempromosikan potensi sumberdaya kelautan yang dimiliki, serta kesiapan dukungan sarana-prasarana dan kebijakan yang dapat ditawarkan untuk menarik minat investasi.
4. Peran serta masyarakat dan para pelaku pembangunan. Pada masa sekarang cenderung terjadi pergeseran paradigma pendekatan, dari “*top down*” ke “*bottom up*” di dalam proses perencanaan tata ruang yang lebih demokratis dan akomodatif terhadap semua kepentingan para pelaku pembangunan. Pengalaman-pengalaman masa lalu banyak menunjukkan bahwa perencanaan yang prosedural, normatif, dan kurang mengakomodasikan kepentingan para pelaku pembangunan yang ada di dalam proses penyusunannya, menjadi kurang dapat diimplementasikan karena menghadapi berbagai kendala di lapangan. Rencana-rencana seperti itu selain kurang aspiratif juga cenderung tidak *legitimate* (diakui), tidak diterima, dan tidak ditaati didalam pelaksanaannya.
5. Asas kompensasi; Salah satu dari banyak hal yang selama ini hampir tidak pernah diperhatikan di dalam proses penataan ruang adalah masyarakat sama sekali tidak mengetahui ataupun diberi hak untuk ikut menegosiasikan penyelesaian konflik ataupun aspek *kompensasi* terhadap konsekuensi-konsekuensi biaya dampak yang

ditimbulkan oleh akibat diberlakukannya rencana tata ruang pada suatu kawasan baik terhadap timbulnya dampak lingkungan fisik maupun sosial ekonomi. Oleh karena itu kiranya masih perlu dipertimbangkan, perlunya keberadaan lembaga protokol penataan ruang wilayah laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil yang bersifat operasional, independen, bekerja atas dasar profesi, serta mampu dan berkewenangan untuk memediasi konflik dan kepentingan antar para pelaku pembangunan (*stakeholders*; pemerintah, swasta, dan masyarakat).

6. Perlunya musyawarah dan penghargaan terhadap hak adat masyarakat tradisional. Selama ini banyak penyelesaian kasus penataan ruang ditempuh melalui cara-cara formal yang sebetulnya tidak lebih dari cermin masih kurangnya perhatian terhadap arti peran serta masyarakat dan para pelaku pembangunan terkait dalam proses penataan ruang. Pendekatan musyawarah, *public hearing*, dan media partisipatif lainnya masih belum diberdayakan yang sebetulnya merupakan cara efektif untuk memperoleh kesepakatan-kesepakatan di luar jalur formal. Penataan ruang perlu memperhatikan dan menghargai akan adanya hak adat atau tradisional dan hak-hak lainnya yang sudah hidup dan berlaku dalam system tatanan sosial setempat.

7. Rencana pengembangan perlu disusun dalam satu struktur tata ruang yang terpadu antar wilayah darat dan pesisir laut yang memungkinkan bagi berlangsungnya keterkaitan fungsional antar keduanya. Dalam rencana ini juga ditentukan sektor-sektor unggulan (*leading sectors*) pengembangan dimana sektor-sektor kegiatan lain harus menyesuaikan dan mendukungnya.

Berdasarkan status tanah di Kabupaten kebanyakan masih bersifat tanah Sultan Ground. Daerah Istimewa Yogyakarta yang eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Pakualaman sampai sekarang diakui oleh masyarakat Yogyakarta yang termasuk *zelbesturende landschappen* (Daerah Swapraja) diakui keistimewaannya dengan Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta memberikan kewenangan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom untuk mengurus tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta; Kebudayaan; Pertanahan, dan tata ruang. Hal tersebut sesuai dengan Undang-undang No 13 Tahun 2012 Pasal 7 yang mana penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan diselenggarakan sesuai dengan

nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan pada rakyat Khusus kewenangan pertanahan yang diatur dalam undang-undang ini dibahas pada Pasal 32 dan 33, pada peraturan ini yang intinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Pakualaman untuk menyelenggarakan kewenangan pertanahan dinyatakan sebagai badan hukum yang merupakan subjek hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten Tanah kasultanan dan kadipaten yang dimaksud termasuk tanah keprabon maupun bukan keprabon yang letaknya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta serta hak milik atas tanah tersebut didaftarkan kepada lembaga pertanahan Pengaturan terkait tanah milik Kasultanan pada masa sebelum kemerdekaan sudah tertuang dalam *Rijksblad* Kasultanan No 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No 18 Tahun 1918 yang menyatakan “*Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton ingsun*” yang memiliki arti bahwasanya semua tanah yang tidak ada tanda bukti kepemilikan oleh orang melalui hak *eigendom* (milik), maka tanah tersebut menjadi milik kerajaanku. Benturan pengaturan hak penguasaan tanah juga terjadi antara hukum *bekas* pemerintahan swapraja dengan Undang-undang Pokok Agraria Hal tersebut nampak di Daerah Istimewa Yogyakarta yang menimbulkan

konflik antara perorangan dengan instansi pemerintah terkait dengan keberadaan tanah kraton⁷.

Sudah diketahui bahwasanya pada Diktum keempat Undang-undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa pada *Huruf (A)* Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu lampau mulai berlakunya Undang-undang ini dihapuskan dan beralih kepada Negara Pada *Huruf (B)* Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam Huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Belum adanya Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tentang tanah swapraja dan bekas swapraja memunculkan ketidakpastian hukum untuk tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja di Indonesia terutama di Daerah Istimewa Yogyakarta Hal tersebut juga didukung oleh persepsi masyarakat dan birokrat di Daerah Istimewa Yogyakarta bahwasanya tanah-tanah yang belum dilekati hak individu atau tanah negara merupakan milik Kraton⁸.

Pada waktu berlakunya UU No.22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah mengeluarkan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. UU No. 3 Tahun

⁷ Julius sembinging, *Tanah Negara*, Yogyakarta: STPN Press, 2009, hlm. 61.

⁸ Maria SW Soemardjono, "Keistimewaan Yogyakarta di Bidang Pertanahan: Status Hukum tanah Kraton Dalam Lingkungan Hukum Tanah Nasional", *Jurnal Mimbar Hukum Edisi Khusus*, (September 2007): 57

1950 yang kemudian diubah dan ditambah dengan UU No. 19 Tahun 1950 kecuali mengukuhkan nama dan wilayah DIY, juga menetapkan organ-organ daerah dan urusan-urusan yang diserahkan kepada Pemerintah DIY. Urusan-urusan yang diserahkan antara lain urusan agraria, meliputi :

1. Penerimaan penyerahan hak eigendom atas tanah kepada Negeri (medebewind).
2. Penyerahan tanah Negara {beheersoverdracht} kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain, atau kepala daerah otonom (medebewind).
3. Pemberian ijin membalik nama hak eigendom dan opstaf atas tanah jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (medebewind).
4. Pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya tentang agraria (sebagian ada yang medebewind)

Atas dasar kewenangan yang ditentukan di dalam UU No. 3 Tahun 1950 tersebut, Pemerintah DIY kemudian mengadakan peraturan pertanahan dalam bentuk peraturan-peraturan daerah. Peraturan Daerah No. 5 Tahun 1954 Pasal 2 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah yang terletak di dalam Kota Besar (Kota Praja) Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam RK Tahun 1925 No. 23

dan RPA Tahun 1925 No. 25. Sampai dengan tahun 1984 saat pemberlakuan UUPA secara penuh di DIY, Pemerintah DIY belum menghasilkan Peraturan Daerah yang baru, sehingga hak atas tanah di Kotamadya Yogyakarta masih diatur dengan aturan lama.

Selama ini kewenangan yang diberikan Pemerintah Provinsi DIY kepada **Bidang kebudayaan** yaitu meliputi kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya. Pemberian kewenangan dalam bidang kebudayaan didasarkan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta-Kesultanan dan Pakualaman serta rakyat Yogyakarta memiliki budaya yang khas yang merupakan inti dari kebudayaan Jawa. Kebudayaan yang dimanifestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur memiliki akar yang panjang dalam masyarakat daerah Istimewa Yogyakarta yang telah dibentuk melalui proses dialog yang sangat panjang. Lebih lagi, budaya Yogyakarta, terutama dalam wujudnya sebagai nilai telah memainkan peranan penting dalam proses masyarakat Indonesia menjadi sebuah bangsa.

Bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*. Dalam kaitannya

dengan kewenangan dalam bidang pertanahan di atas, Sultan dan Paku Alam sebagai Parardhya Keistimewaan memiliki kewenangan dalam memberikan arah umum kebijakan, pertimbangan, persetujuan dan veto terhadap rancangan Peraturan Daerah Istimewa diajukan DPRD dan Gubernur dan atau Peraturan Daerah Istimewa yang berlaku.

Kewenangan ini juga berlaku dalam bidang penataan ruang. Sementara itu, pemberian kewenangan dalam bidang pertanahan dan penataan ruang didasarkan pada pertimbangan: *Pertama*, tanah Kesultanan dan Pakualaman memiliki fungsi perlindungan sosial bagi kelompok-kelompok marginal. Kebijakan-kebijakan Keraton yang terkait dengan pemanfaatan tanah juga ditunjukkan oleh konsistensi kedua penguasa dalam memperkuat hak penguasaan tanah oleh rakyat dengan memberikan hak yang lebih kuat dari sekadar hak memfungsikan tanah. Kedua, sebagaimana ditegaskan bahwa “...*secara yuridis formal dinyatakan sudah hapus dan menjadi tanah negara, namun ...fakta menunjukkan bahwa tanah Kraton masih eksis dan diakui oleh masyarakat maupun birokrasi (secara diam-diam).*”

Ketiga, ruang bagi Yogyakarta memiliki fungsi kebudayaan. Pengaturan ruang tidak semata-mata menyangkut dimensi fisik, tapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan (harmoni) antara makro kosmos dan mikro kosmos (*jagad gedhe-jagad cilik*) yang

menjadi fondasi dari kebudayaan Yogyakarta Setiap perubahan dalam penataan ruang sebagai sebuah sistem dan proses perencanaan tata-ruang, serta pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU No 26 Tahun 2007 akan berimplikasi pada perubahan budaya. Karenanya, penataan ruang harus juga mendapatkan direksi dan sekaligus dapat dikontrol oleh *Parardhya*, Kewenangan *Parardhya* juga menjangkau Perda yang terkait kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang yang dihasilkan oleh pemerintah kabupaten dan kota di lingkungan DIY Kewenangan dalam bidang pertanahan juga diwujudkan melalui pengakuan secara status hukum Kesultanan dan Pakualaman dalam bentuk Badan Hukum Kebudayaan yang memiliki hak pemilik atas tanah dan aset lainnya

Berdasarkan observasi didapatkan hanya sebagian kecil yang mempunyai bukti hak penggunaan tanah Sultan Ground. Untuk warga yang sudah memiliki bukti hak penggunaan tanah Sultan Ground akan diberikan kompensasi dari pemerintah Daerah Provinsi DIY, dikarenakan pada saat mengajukan hak pakai tanah kepemilikan Sultan Ground warga diberitahukan dan perjanjian apabila tanah tersebut sewaktu-waktu akan digunakan untuk kepentingan umum khususnya untuk pengembangan dan kemajuan Provinsi DIY maka warga tersebut harus merelakan untuk direlokasi oleh Pemerintah Daerah Provinsi DIY

dan akan diberikan kompensasi yang sewajarnya. Untuk warga yang belum memiliki bukti kepemilikan Hak Pakai Sultan Ground apabila Pemerintah Daerah Provinsi DIY membutuhkan dapat merubuhkan secara paksa bangunan tersebut untuk pengembangan dan pembangunan DIY.

Berdasarkan wawancara didapatkan bahwa sebagian bangunan di pesisir pantai Parangkusumo kebanyakan Ilegal karena disebabkan oleh kurangnya monitoring yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DIY terhadap tanah Sultan Ground yang di miliki khususnya di sekitar Pantai Parangkusumo sehingga menyebabkan terjadi banyaknya bangunan-bangunan liar yang berdiri di atas tanah Sultan Ground serta pelaksanaan eksekusi penggusuran terhadap bangunan-bangunan liar dapat dilakukan oleh Satpol PP terlebih dahulu Pemerintah Kabupaten Bantul berkoordinasi dengan warga dari tingkat RT, RW dan Lurah dalam proses penggusuran dengan mengacu pada Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Undang-Undang No 26 Tahun 2007.⁹

⁹ Wawancara dengan Ibu Asrofiah Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul pada Tanggal 21 Januari 2018

4.2 Pemerintah Kabupaten Bantul Dalam Penataan Dan Pembangunan Diwilayah Pesisir Pantai Parangkusumo Telah Memenuhi Keadilan Terhadap Masyarakat

Pemerintah Kabupaten Bantul Penataan Dan Pembangunan Diwilayah Pesisir Pantai Parangkusumo tidak bisa dilakukan dengan cara sepihak tanpa didasari keputusan hukum yang jelas baik itu dari pengadilan dan sebagainya. Tanah-tanah sultan ground yang bermasalah harus diputuskan melalui pengadilan dikarenakan putusan pengadilan adalah hukum yang sebenar-benarnya (the real law). Doktrin yang menjadi asumsi dasarnya adalah adagium yang berbunyi all the law is judge made law, artinya semua hukum itu pada hakikatnya adalah putusan hakim (pengadilan). Berdasarkan cara berpikir seperti ini, posisi dan kedudukan hakim inenjadi sangat sentral dalam konteks pembentukan hukum (Gray dalam Darmodiharjo & Shidarta, 2004: 138). Oleh karena itu putusan hakim sebagai hukum yang sejatinya, harus dapat mewujudkan tujuan dan hukum itu sendiri. Setidak-tidaknya terdapat tiga tujuan hukum yang harus diwujudkan dalam putusan hakim, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan (Ali, 1996: 84-96). Ketiga tujuan hukum tersebut (keadilan, kemanfaatan dan kepastian) dalam praktik sulit diwujudkan secara bersamaan sekaligus dalam putusan hakim. Dalam praktik sering terjadi benturan atau tegangan

antara kepastian hukum dengan kemanfaatan, antara keadilan dengan kepastian, dan pula keadilan dengan kemanfaatan.

Ali (1996), sendiri menyarankan menggunakan asas prioritas yang kasuistis. Artinya ketiga tujuan hukum itu diprioritaskan sesuai dengan konteks kasus yang dihadapi. Oleh karena itu dapat saja kasus A mungkin prioritasnya pada kemanfaatan, kasus B prioritasnya pada kepastian, dan kasus C prioritasnya pada keadilan. Proses pembuatan putusan oleh hakim di pengadilan, merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit dilakukan sehingga memerlukan pelatihan, pengalaman, dan kebijaksanaan.

Penalaran hukum atas kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bantul untuk Penataan Dan Pembangunan Diwilayah Pesisir Pantai Parangkusumo tersebut perlu memberikan ruang kepada pendekatan-pendekatan socio legal. Dengan pendekatan socio legal akan dapat memahami persoalan hukum dalam masyarakat lebih kontekstual terkait dengan kondisi sosiokultural masyarakatnya. Hal-hal demikian itulah yang dianggap melahirkan keadilan substantif. Keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif sebagaimana yang muncul dalam keadilan formal, tapi keadilan kualitatif yang didasarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan dan mampu memberikan kepuasan dan kebahagiaan bagi masyarakat (Umar, 2011: 44).

Putusan keadilan substantif tidak hanya mengakomodir aturan yang berlaku dalam tahapan penemuan keadilan yang paling sosial. Keadilan bukan semata-mata persoalan yuridis semata, akan tetapi masalah sosial yang dalam banyak hal disoroti oleh sosiologi hukum. Karakter keadilan substantif yang bertumpu pada `respon' masyarakat, dengan indah membentuk penyelesaian permasalahan bersandar pada hukum yang `mendalami suara hati masyarakat.' Artinya, hukum mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif (Ridwan, 2008: 170).

Isi dari keadilan substantif dalam suatu keputusan hukum, lebih lanjut dijelaskan oleh Luthan dan Syamsudin (2013: 67) sebagai berikut: keadilan substantif terkait dengan isi putusan hakim dalam mengadili suatu perkara, yang dibuat berdasarkan pertimbangan yang objektif, jujur, imparial dan rasional (logis). Berdasarkan konsep tersebut, ada empat ciri untuk mengukur apakah putusan yang diambil pemerintah Kabupaten Bantul mengandung keadilan substantif atau tidak, yaitu adanya objektivitas, kejujuran, imparialitas, dan rasionalitas. Istilah objektif sering dipertentangkan dengan istilah subjektif, di mana parameter objektif menggunakan kriteria eksternal yang bersifat rasional yang berada di luar orang yang memberi penilaian, sedangkan istilah subjektif menggunakan parameter internal yang terdapat dalam diri

orang yang memberi penilaian, misalnya berdasarkan persepsi, berdasarkan asumsinya atau keyakinannya. Suatu keterangan atau pendapat atau informasi atau fakta dikualifikasikan objektif bila sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya tentang objek tersebut.

Parameter kedua dari keadilan substantif adalah pertimbangan yang jujur. Jujur atau kejujuran berarti adanya korelasi antara keberadaan (esensi atau sifat atau identitas atau kualitas yang melekat atau dimiliki sesuatu hal sesuai dengan pernyataan mengenai keberadaan atau sifat identitas atau kualitas mengenai sesuatu hal tersebut). Misalnya keberadaan atau sifat atau identitas atau kualitas suatu informasi bersesuaian dengan pernyataan mengenai keberadaan atau sifat atau identitas informasi tersebut. Informasi atau keterangan yang salah dinyatakan sebagai informasi atau keterangan yang salah, informasi atau keterangan yang benar dinyatakan sebagai informasi atau keterangan yang benar.

Parameter ketiga dari keadilan substantif adalah pertimbangan imparsialitas. Imparsial yang berasal dari kata impartial dalam anti leksikal ditempatkan sebagai lawan kata dari partial (memihak), bias (condong), dan prejudice (prasangka). Secara konseptual imparsial dapat dikonsepsikan sebagai sikap atau tindakan yang tidak memihak bila menghadapi dua hal yang berbeda atau dua kepentingan yang bertolak

belakang. Imparsial dapat juga dikonsepsikan sebagai sikap atau tindakan memperlakukan segala sesuatu secara sama, tanpa membedakan (discriminalisasi), atau tanpa mengistimewakan (priviligasi).

Parameter keempat dari keadilan substantif adalah pertimbangan yang rasional yang melahirkan putusan yang rasional dan logis. Rasional artinya sesuai dengan nalar atau dapat diterima oleh akal sehat, dan logis artinya sesuai dengan logika dan hukum-hukum logika. Indikator parameter rasional diukur dari (i) kualitas pemikiran hukum pemerintah Kabupaten Bantul yang runtut dan logis; (ii) kualitas penalaran pemerintah Kabupaten Bantul dalam memberikan argumentasi yang minimal bernilai cukup dan (iii) tingkat kemudahan memahami pemikiran yang dimiliki pemerintah Kabupaten Bantul dan argumentasinya.

Dalam konteks permasalahan sengketa tanah magersari di Yogyakarta, Pemerintah Kabupaten Bantul berkewajiban untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat (Pasal 5 UU No. 48/2009 jo. Pasal 27 ayat (1) UU No. 14/1970). Nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat tersebut tentunya dapat digali dari sumber-sumber hukum yang berlaku secara faktual di masyarakat, seperti hukum adat.

Dalam hukum adat di Yogyakarta yang terkait dengan tanah, dikenal adanya lembaga ngindung dan/atau magersari. Sebutan ngindung lazimnya diperuntukan dan dikaitkan dengan tanah-tanah yang titel haknya dimiliki oleh masyarakat pada umumnya. Di sisi lain sebutan magersari diperuntukan dan dikaitkan dengan pengertian khusus untuk tanah pekarangan yang titel haknya dimiliki oleh Keraton Yogyakarta dan antara orang dengan tanah tersebut terdapat ikatan yang bersifat historik (Pasal 1 Keputusan Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Harto Kriyo Nomor 29/W&K1/1981).

Walaupun UUPA telah diberlakukan secara penuh di DIY sejak tahun 1984, namun pengaruh latar belakang sejarah atas penguasaan tanah dengan status hak ngindung dan magersari masih berlangsung terus sampai sekarang. Dalam perkembangannya sekarang ini, Kumoro menjelaskan bahwa hak ngindung atau magersari atas tanah menampakkan diri dengan karakteristik sebagai berikut:

1. Hak ngindung atas tanah pada dasarnya lahir dari suatu hubungan hukum atau perjanjian yang sepihak yakni hanya meletakkan beban kewajiban pada salah satu pihak saja. Hak ngindung atas tanah terjadi pada saat izin atau perkenan untuk mendirikan dan memiliki bangunan rumah diberikan oleh pihak pemilik tanah. Ditinjau dari hukum perdata barat, hak ngindung atas tanah dapat digolongkan

pada perjanjian cuma-cuma, karena keuntungan atau manfaat dari hubungan ngindung hanya dapat dirasakan oleh salah satu pihak saja yaitu pihak pengindung.

2. Hubungan hukum yang melahirkan hak ngindung atas tanah pada dasarnya hanya mengikat pihak pemilik tanah dan pengindung saja. Oleh karenanya ahli waris pengindung yang meneruskan hak ngindung tanpa sepengetahuan dan seizin pemilik tanah dapat dikualifikasi sebagai telah melakukan perbuatan menempati atau menggunakan tanah milik orang lain tanpa hak. Atas dasar itu maka orang yang bersangkutan dapat digugat sebagai telah melakukan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*).
3. Sejalan dengan adanya kecenderungan masyarakat untuk mengadakan perubahan-perubahan guna menyesuaikan diri dengan perkembangan yang terjadi, hubungan hukum yang melahirkan hak ngindung atas tanah yang pada mulanya disandarkan pada hubungan batih (kekeluargaan) bergeser ke arah hubungan yang bersifat pamrih. Hal ini ditandai dengan adanya kewajiban memberikan pembayaran tetap untuk setiap bulan atau tahun yang lazim disebut dengan istilah uang sewa atau uang penanggalan (Kumoro, 1996: 115-116).

Sebenarnya proses terjadinya hubungan ngindung atau magersari di atas tanah milik Keraton Yogyakarta telah diatur dalam Surat Keputusan Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Keraton Ngayogyakarta No. 29/W 7K/1981. Dalam Pasal 2 disebutkan, bahwa hak ngindung diberikan kepada mereka yang menempati/menggunakan tanah Keraton Ngayogyakarta dan kemudian dibuat suatu perjanjian dengan membayar uang sewa setinggi-tingginya $3\% \times$ harga tanah setiap tahun. Sementara itu hubungan ngindung di atas tanah milik perorangan pada umumnya hanya didasarkan pada kesepakatan lisan atau tidak tertulis. Hal ini berakibat pada ketidakjelasan mengenai ketentuan-ketentuan yang menyertai timbulnya atau terjadinya hubungan hukum antara pengindung dengan pemilik tanah. Terkait dengan ngindung atau magersari ini, pihak Keraton telah menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh siapa saja yang menempati atau menggunakan tanah Keraton Ngayogyakarta dalam status sebagai pengindung atau pemagersari.

Pada pelaksanaan Penataan Dan Pembangunan Diwilayah Pesisir Pantai Parangkusumo yang dilakukan Pemerintah Daerah Provinsi DIY melalui pemerintah Kabupaten Bantul, sebelum adanya pengusuran dari pihak pemerintah kabupaten bantul, bahwa pemerintah setempat telah memberikan peringatan kepada masyarakat, peringatan

tersebut berupa surat peringatan kepada setiap warga yang akan terkena dampak penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten bantul, setelah peringatan yang diberikan pemerintah kabupaten bantul tidak diindahkan oleh masyarakat parangkusumo maka pemerintah setempat menindak tegas dan bersikap tegas terhadap masyarakat parangkusumo, pemerintah kemudian mensterilkan kawasan di sepanjang pesisir pantai parangkusumo tersebut dari bangunan-bangunan yang didirikan oleh warga yang terkena dampak penggusuran yang tidak memiliki izin dari pemerintah kabupaten bantul atau hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat parangkusumo.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada masyarakat setempat yang didapatkan bahwa dalam melakukan penataan ruang di kawasan pesisir pantai parangkusumo bahwa Pemerintah Kabupaten Bantul mengeksekusi kawasan tersebut dengan cara merubuhkan bangunan-bangunan liar yang didirikan oleh warga sekitar kurang lebih 15 tahun, kemudian pemerintah kabupaten bantul merelokasi warga yang terkena dampak penggusuran yang tinggal di kawasan yang rawan dengan debit air yang tinggi dan menjanjikan memberikan tempat yang layak atau yang semestinya diharapkan oleh warga yang terkena dampak penggusuran di pesisir pantai parangkusumo serta ganti rugi yang seharusnya diterima oleh masyarakat, tetapi kenyataannya tempat yang

diberikan belum sesuai dengan apa yang diharapkan oleh warga parangkusumo. Pemerintah kabupaten bantul telah merelokasi dan memberikan tanah yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat yang terdampak penggusuran, tanah yang diberikan oleh pemerintah atau tempat relokasi warga parangkusumo belum mempunyai landasan hukum, karena tidak adanya sertifikat pada tanah yang diberikan oleh pemerintah terhadap masyarakat¹⁰.

Penerapan penataan Dan Pembangunan Diwilayah Pesisir Pantai Parangkusumo yang dilakukan Pemerintah Daerah Provinsi DIY melalui pemerintah Kabupaten Bantul belum memenuhi unsur keadilan prosedural karena dilakukan secara sepihak dengan dilakukannya penggusuran tanpa adanya keputusan hukum yang jelas seperti pengadilan. Pada keadilan secara moral pemerintah Kabupaten Bantul belum memberikan perlakuan yang seimbang (selaras) antara hak dan kewajiban dengan ganti rugi yang sesuai atau yang seharusnya diterima oleh warga parangkusumo yang terkena dampak penggusuran dengan nilai kerugian cukup besar yang diderita oleh masyarakat. Penggusuran juga berdampak kepada perekonomian masyarakat warga

¹⁰ Wawancara dengan Ibu Sukinah, Masyarakat Yang Terkena Dampak Penggusuran di Pesisir Pantai Parangkusumo Kabupaten Bantul pada Tanggal 23 Januari 2018

parangkusomo dalam mencari nafkah untuk kebutuhan hidup sehari-hari yang bergantung pada objek wisata Pantai Parangkusumo.