

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Indonesia memiliki kondisi fisik tanah yang beragam antar satu wilayah dengan wilayah lainnya. Telah diambil serangkaian kebijakan dalam pengembangan daerah perkotaan sebagai wilayah permukiman, jaringan air minum, jaringan jalan, industri serta bangunan umum maupun jalur hijau yang merupakan bagian dari sarana dan prasarana dalam pengembangan tata ruang.<sup>1</sup>

Penataan ruang merupakan pengaturan hubungan berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna tanah hingga tercapainya pemanfaatan ruang tanah yang berkualitas. Apabila penggunaan ruang yang tidak terstruktur serta tidak terencana dan tidak terpelihara maka akan menimbulkan dampak negatif pada lingkungan sekitarnya<sup>2</sup>.

Kondisi tersebut diperparah oleh faktor meningkatnya jumlah penduduk yang menjadi pemicu terjadinya bencana. Secara Tingkah laku manusia yang tidak bisa menjaga kelestarian hutan dengan melakukan penebangan hutan yang tidak terkontrol juga dapat menyebabkan peningkatan aliran air permukaan yang tinggi dan tidak terkendali sehingga terjadi kerusakan lingkungan di daerah suatu wilayah sungai maupun kawasan hutan.

---

<sup>1</sup>Johara T. Jayaginata, 1999, *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, hlm. 78.

<sup>2</sup>Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, 1993, *Kota Berwasan Lingkungan*, Bandung: Almuni, hlm 67.

Bencana alam yang terjadi di wilayah Indonesia setiap tahunnya terbukti menimbulkan dampak pada kehidupan manusia dan lingkungannya terutama dalam hal korban jiwa dan kerugian materi.

Potensi penyebab bencana alam yang terjadi hampir di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) jenis bencana, yaitu bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi, banjir, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan, hama penyakit tanaman, epidemi, kejadian luar biasa dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa. Sementara Non alam antara lain yang disebutkan ialah manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri ledakan nuklir dan pencemaran lingkungan. Bencana sosial antara lain berupa kerusakan dan konflik sosial dalam masyarakat yang sering terjadi.<sup>3</sup>

Secara konseptual, paradigma tersebut kini berubah dengan pemahaman bahwa bencana disebabkan oleh faktor kompleks. Disamping kekuatan alam, manusia juga menjadi faktor penyebab dengan kerentanannya. Kerentanan (*vulnerability*) sebagai hasil aktivitas faktor sosial, ekonomi, politik, lingkungan dan kebudayaan manusia adalah hal yang bisa dikontrol, dikurangi dan bahkan diinformasikan menjadi kapasitas.

Penanganan bencana tidak lagi bertumpu pada aspek tanggap darurat saja akan tetapi lebih pada aplikasi menyeluruh dari manajemen risiko. Di

---

<sup>3</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

sini upaya-upaya kesiapan mitigasi yang “feminis” mendapat tempat yang proporsional. Oleh sebab itu, kehidupan yang aman dan terhindar dari dampak bencana merupakan hak asasi rakyat yang wajib diperjuangkan bukan hanya oleh pemerintah, namun di sini juga oleh (*stakeholder*). Meski sudah bukan dominasi pemerintah, namun di sini juga pemerintah tetap memiliki kewajiban dengan komitmen politik, kerangka kerja institusi (*governance*), kebijakan, hingga regulasi terhadap penanganan bencana khususnya dalam hal reduksi risiko bencana.

Pergeseran paradigma dalam menghadapi bencana sebagaimana disebutkan diatas, merupakan suatu model pendekatan baru dalam *management* kebencanaan, sehingga tidak cukup banyak literatur yang membicarakan masalah ini.<sup>4</sup> Melalui paradigma ini, maka akan dapat diprediksi mengenai kemungkinan-kemungkinan yang dapat terjadi dari suatu bencana, sehingga masyarakat maupun pemerintah dapat menyiapkan diri dalam menghadapi kondisi seperti itu.<sup>5</sup>

Bencana sebagai persoalan bersama yang mempunyai dampak yang luas terhadap pembangunan, maka dalam penanggulangannya diperlukan suatu perangkat hukum yang jelas dan tegas, menyangkut berbagai hal yang terkait, seperti definisi bencana, manajemen bencana dan kelembagaan yang kredibel dan kompeten dalam melakukan aksi-aksi mitigasi ketika terjadi bencana. Dalam konteks inilah, paradigma dari suatu hukum, baik yang

---

<sup>4</sup> Parton, Douglas, *Disaster Preparedness; a Social-Cognitive Perspective*, Emerald, Vol. 13 No.3, 2003, hal 210. Emerald Group Publishing Limited.

<sup>5</sup> Newport, Jeyanth K. Dan Jawahar, Godfrey G. *Community Participation and Public Awareness in Disaster Mitigation*, Emerald, Vol. 13 No.1, 2003, hal. 33, Emerald Group Publishing Limited.

secara spesifik mengatur kebencanaan, maupun yang secara sektoral terkait dengan kebencanaan, mempunyai kedudukan yang penting dalam menggerakkan roda manajerial kebencanaan.

Pengaruh paradigma hukum positif tersebut selama ini banyak mendasari pola kebijakan pemerintah dalam menangani berbagai kasus sosial yang muncul di masyarakat, termasuk dalam hal ini penanganan masalah kebencanaan, sehingga bencana yang memiliki karakteristik “abnormal” yang menuntut sikap responsif menjadi lamban dan berakibat serius bagi para korban.<sup>6</sup>

Khususnya Kabupaten Kulon Progo yang secara geografis terletak pada sisi barat  $110^{\circ} 1' 37''$  BT, sisi timur  $110^{\circ} 16' 26''$  BT, sisi utara  $7^{\circ} 38' 42''$  LS, sisi selatan  $7^{\circ} 59' 3''$  LS yang terdiri dari pegunungan, perbukitan, dan dataran rendah memungkinkan terjadinya berbagai jenis ancaman dan memiliki potensi bencana yang tinggi. Kondisi alam ini menyebabkan timbulnya potensi bencana alam terutama yang terkait dengan kegiatan manusia.

Pentingnya masyarakat dalam penanggulangan bencana telah dijadikan kesepakatan bangsa Indonesia yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang salah satu isinya mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan Penanggulangan Bencana. Mengingat kompleksnya permasalahan bencana, diperlukan penataan dan perencanaan penanggulangan bencana yang matang,

---

<sup>6</sup> Arifin, Saru. April, 2010. “Paradigma Pengurangan Resiko Bencana Dalam Sistem Hukum Kebencanaan dan Implikasinya Terhadap Respon Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana”. (Laporan Penelitian Dosen Muda). Yogyakarta. FH Universitas Islam Indonesia.

agar bencana dapat ditangani dengan terarah dan terpadu. Untuk itu, pasal 35 dan 36 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengamanatkan agar daerah menyusun rencana penanggulangan bencana. Hal ini juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Provinsi dan kabupaten/kota mulai mengembangkan kebijakan strategi dan operasi penanggulangan bencana sesuai dengan arah pengembangan kebijakan di tingkat nasional. Upaya penanggulangan bencana di daerah perlu dimulai dengan adanya kebijakan daerah yang bertujuan menanggulangi bencana sesuai dengan peraturan yang ada. Strategi yang ditetapkan daerah dalam menanggulangi bencana perlu disesuaikan dengan kondisi daerah. Operasi penanggulangan bencana secara nasional harus dipastikan berjalan efektif, efisien dan berkelanjutan. Untuk mendukung pengembangan sistem penanggulangan bencana yang mencakup kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional mencakup pemerintah pusat dan daerah maka perlu dimulai dengan mengetahui sejauh mana penerapan peraturan terkait dengan penanggulangan bencana di daerah.

Mengatasi bencana merupakan kewajiban pemerintah daerah sebagai pemangku kepentingan di Daerah. Untuk mengantisipasi bencana agar tidak menimbulkan kerusakan material antisipasi dini tentunya diperlukan pemerintah daerah dan masyarakat di samping pemerintah daerah setempat. Karena masyarakat juga memiliki peran penting dalam menghadapi bencana

di masa depan, sehingga tercipta rasa aman meski kawasan ini dikategorikan rentan terhadap risiko bencana.<sup>7</sup>

Pentingnya masyarakat dalam penanggulangan bencana telah dijadikan kesepakatan bangsa Indonesia yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Pada Pasal 16 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 ditegaskan bahwa Kegiatan kesiapsiagaan merupakan tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan dilaksanakan bersama-sama masyarakat dan lembaga usaha. Dibutuhkan kerja sama yang harmonis antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga terkait dan masyarakat agar dapat mencegah dan mengurangi risiko yang timbul akibat adanya bencana.

Berdasarkan deskripsi diatas, maka jelas bahwa suatu perundang-undangan sangat berpengaruh terhadap pola dan sikap kebijakan yang diambil oleh pemangku kepentingan dalam memberikan respons terhadap suatu keadaan sosial yang dihadapi. Dalam konteks ini adalah persoalan-persoalan kebencanaan.<sup>8</sup> Potensi bencana menjadi hal yang mengancam dan dapat memicu terjadi bencana alam, yang diperlukan peran dari pemerintah Kabupaten Kulon Progo untuk mengurangi dan menanggulangnya. Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul : PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGURANGAN RISIKO BENCANA MELALUI KEBIJAKAN

---

<sup>7</sup> Jurnal ilmu pemerintahan Peran pemerintah daerah dalam penganggulangan bencana banjir di kabupaten kolaka utara.

<sup>8</sup> Arifin, Saru. April, 2010. "Paradigma Pengurangan Resiko Bencana Dalam Sistem Hukum Kebencanaan dan Implikasinya Terhadap Respon Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana". (Laporan Penelitian Dosen Muda). Yogyakarta. FH Universitas Islam Indonesia.

PERTANAHAN DI DAERAH BENCANA DI KABUPATEN KULON  
PROGO.

**B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana peran pemerintah daerah dalam pengurangan risiko bencana melalui kebijakan pertanahan di Kulon Progo ?
2. Apa saja hambatan pemerintah daerah dalam pengurangan risiko bencana di Kabupaten Kulon Progo ?

**C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui peran pemerintah daerah dalam pengurangan risiko bencana melalui kebijakan pertanahan di Kabupaten Kulon Progo.
2. Untuk mengetahui hambatan pemerintah daerah dalam pengurangan risiko bencana di Kabupaten Kulon Progo.

**D. MANFAAT PENELITIAN**

Dari tujuan penelitian diatas, penelitian ini bermaksud memberikan manfaat atau kontribusi terhadap :

1. Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian ini adalah untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum lingkungan khususnya tentang pengurangan risiko bencana.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan pengurangan risiko bencana, yaitu :

- a. Masyarakat selaku sasaran utama untuk mengurangi risiko bencana melalui kebijakan pertanahan di daerah bencana di Kabupaten Kulon Progo.
- b. Badan Nasional Penanggulangan Bencana selaku pelaksana penanggulangan bencana.