HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT ERUPSI GUNUNG MERAPI

TESIS

Oleh :

KANDI JADMIKO

NOMOR MHS. : 10912542
BKU : AGRARIA
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT ERUPSI GUNUNG MERAPI

TESIS

Oleh :

KANDI JADMIKO

Nomor Mhs : 10912542
BKU : AGRARIA
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian Tesis

Pembimbing 1

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Tanggal,19 November 2015

Pembimbing 2

J. Sembiring, S.H., MPA. Tanggal,12 November 2015

Mengetahui
Ketua Program

Drs. Agus Triyanto, MA., M.H., Ph.D.

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT ERUPSI GUNUNG MERAPI

TESIS

Oleh :

KANDI JADMIKO

Nomor Mhs : 10912542
BKU : AGRARIA
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan dewan Penguji
Pada Tanggal 27 November 2015
Dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Tanggal, 27 November 2015

Anggota

J. Sembiring, S.H., MPA. Tanggal, 27 November 2015

Anggota

Mukmin Zakie.,SH.,MH.,Ph.D. Tanggal, 27 November 2015

Mengetahui
Ketua Program

Drs. Agus Triyanto, MA., M.H., Ph.D.

MOTTO

Sukaku dukaku adalah rahmatMu

semata hanya mencari ridhoMu

Tesis ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada :

Kedua Orang tuaku
Yang setiap saat dan selalu memberikan Doa dan kasih sayang yang tulus untuk menapak kuat pada jalanmu,

Serta Para Dosen yang telah mengajar, mendidik dan membimbing penulis dan para staf dan karyawan di lingkungan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul :

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT ERUPSI GUNUNG MERAPI

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademi yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulisan sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 27 November 2015

Kandi Jadmiko

KATA PENGANTAR

Seiring perkembangan dari keadaan alam semesta yang telah berabad-abad lamanya menjadi tempat kehidupan umat manusia untuk berkembang dan memanfaatkan alam semesta tersebut sebagai sarana dan prasarana.

Tidak terlepas dari kebesaran Tuhan Yang Maha Esa sebagai pencipta alam semesta yang harus disukuri untuk memelihara serta memanfaatkan yang terkandung di dalamnya tanpa merusak habitatnya.

Itulah yang harus kita jaga dan pelihara sebagai tempat yang layak untuk kehidupan sebagai manusia yang seutuhnya dengan semakin kuat untuk mensyukuri apa yang diberikan kepada kita dengan semakin khusuk untuk berdoa sebagai umat manusia yang beragama sebagai manifestasi terhadap sikap dan perilaku dalam kehidupan bermasyarakat.

Sikap dan perilaku yang terbentuk atas dasar taat kepada agama akan dapat menyempurnakan kehidupan di alam semesta maupun di alam selanjutnya setelah kita menyatu kembali pada alam semesta.

Oleh sebab itu dalam kehidupan di bumi selain kita taat pada agama dan menjalankannya, maka perlu pula aturan – aturan dalam perilaku dan ketentuan – ketentuan yang di buat oleh negara yaitu Negara Republik Indonesia yang memiliki bentuk negara kesatuan yang beragama dan memiliki dasar hukum sebagai pengatur kesetabilan bermayarakat yang adil dan makmur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Atas dasar uraian diatas penulis menghendaki adanya keseimbangan antara kehidupan sebagai umat beragama dan sebagai masyarakat berbangsa yang memiliki tatanan hukum untuk ditaati.

Apabila keseimbangan tersebut terwujud maka dalam menjalankan kehidupan bernegara akan semakin selaras dengan adil dan makmur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Berkaitan dengan keselarasan adil dan makmur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 harusnya dapat mewakili kepentingan bersama atas bumi, air serta apa yang terkandung di dalamnya dapat dimanfaatkan untuk mensejahterakan masyarakat berbangsa tanpa merusak alam, sehingga dapat mencegah timbulnya erosi dan kehidupan alam semesta dengan pengecualian adanya letusan gunung berapi yang tidak dapat dicegah oleh manusia. sehingga kita sebagai umat manusia hanya dapat mencegah kerusakan yang lebih fatal atas bencana meletus gunung Merapi. Apabila bencana alam yang terjadi berakibat berubah fungsi tanah atau daerah yang terkena dampak eropsi gunung Merapi yang dapat membahayakan kehidupan masyarakatnya apabila tanah tersebut dijadikan hunian tetap oleh pemiliknya. Maka atas dasar negara hukum yang berdasarkan Ketentuan Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila pada sila (2) yang menyebutkan bahwa Kemanusiaan yang adil dan beradab, maka oleh pemerintah sebagai pelindung masyarakatnya dapat mengupayakan tanah pengganti sebagai tempat hunian baru yang tidak membahayakan lagi bagi masyarakatnya akibat letusan gunung Merapi, sebagai jaminan atas Undang-undang No.5 Tahun 1960 serta kebijakan

sebagai dari musyawarah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat dan masyarakat dalam mendapatkan kembali kehidupan yang aman dari bencana letusan gunung Merapi, maka berdasar kewenangannya sistem otonomi daerah dapat dilaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi daerah eropsi gunung Merapi atas tanah demi kepentingan umum, dengan mengutamakan musyawarah dan mufakat bagi para pihak, yaitu masyarakat yang terdampak eropsi gunung Merapi serta pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan kewenangan masing – masing sebagai penyelenggara negara.

Demikian penulisan tesis ini dapat menambah pengetahuan tentang dampak sistem otonomi daerah yang tidak dapat terlepas dari pengertian negara kesatuan dimana sistem otonomi daerah yang bersifat desentralisasi masih dioerlukan campur tangan pemerintah pusat sebagai pengawasan secara sentralisasi dan sistem dokonsentrasi sebagai pelaksana dalam bidang bencana alam berdasarkan lembaga pembantuan dalam kewenangannya yang berkaitan dengan tanah oleh Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman terhadap perkembangan Undang – undang No.5 Tahun 1960 tentang sertifikasi hak milik atas tanah di Indonesia berdasarkan kepastian hukum dalam penegakan hak milik atas tanah.

Yogyakarta, 27 November 2015

Kandi Jadmiko

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN ii

HALAMAN PENGESAHAN iii

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN iv

PERNYATAAN ORISINALITAS v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI ix

DAFTAR TABEL xi

DAFTAR GAMBAR xii

ABSTRAK xiii

BAB I PENGANTAR 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 13

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian 14

1. Tujuan Penelitian 14

2. Manfaat Penelitian 14

D. Landasan Teori 15

1. Terjadinya Negara Hukum 15

2. Terjadinya Otonomi Daerah 18

3. Terjadinya Hak Milik Atas Tanah 20

4. Peralihan Hak Milik Atas Tanah 25

E. Metode Penelitian 29

F. Sistematika Penulisan 30

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PENGADAAN TANAH 31
A. Peran Pemerintah Pusat Terhadap Hak Atas Tanah Akibat Eropsi Gunung Merapi di Kabupaten Sleman 31
B. Peran Pemerintah Daerah Terhadap Hak Atas Tanah Akibat Eropsi Gunung Merapi di Kabupaten Sleman 35
C. Hukum Pengadaan Tanah 42
D. Kronologi Erupsi Gunung Merapi 48
E. Kondisi Masyarakat disekitar Kawah Merapi pada Daerah Istimewa Yogyakarta 57
1. Penggunaan Lahan 57
2. Kondisi Perumahan, Sarana dan Prasarana Publik 58
F. Rehabilitasi dan Relokasi Korban Erupsi Merapi 59
G. Kebutuhan Dana Pasca Bencana 61
BAB III PERAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH 64
A. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah 64
B. Peran Pemerintah dalam Pengaturan Tata Ruang 68
C. Hak Penguasaan atas Tanah 78
D. Tinjauan Hukum Terhadap Pelepasan Hak pada Relokasi Korban Erupsi Merapi 82
E. Ganti Rugi dalam Pelepasan Hak 84
F. Sertifikat Tanah Korban Erupsi Merapi 87
BAB IV PENUTUP 89
A. Kesimpulan 89
B. Saran 89
DAFTAR PUSTAKA 93
LAMPIRAN 89

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Aktivitas Luncuran Awan Panas Gunung Merapi 53

Tabel 2 Komposisi Penggunaan Lahan Masyarakat sekitar Merapi Kabupaten Sleman 58

Tabel 3 Jumlah dan Kepadatan Penduduk Daerah Zona Ancaman Merapi (Radius 15 km dari kawah) 58

Tabel 4 Kondisi Perumahan di Sekitar Kawah Merapi..... 59

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Kronologi Peningkatan Aktivitas Gunung Merapi.....	50
Gambar 2	Puncak Merapi dari arah Balerante, Klaten, 1 November 2010....	54
Gambar 3	Puncak Merapi dari Kab. Sleman.....	54
Gambar 4	Tipologi Kerusakan Dusun.....	56
Gambar 5	Kebutuhan Pendanaan Pemulihan Pascabencana Erupsi Merapi per Sektor (Rp. Miliar).....	62
Gambar 6	Peta Zonasi Ancaman Bahaya Gunung Merapi	68

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Foto-Foto Dokumentasi

Lampiran 2. Surat Ijin Penelitian ditujukan Kepada Badan Pertahanan Nasional Kabupaten Slemam

Lampiran 3. Surat Ijian Penelitian ditujukan Kepada Balai Taman Nasional Gunung Merapi Sleman

Lampiran 4. Surat Ijin Penelitian ditujukan Kepada Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Istimewa Yogyakarta.

Lampiran 5. Surat Ijin Penelitian ditujukan Kepada Camat Cangkringan Sleman

Lampiran 6. Surat Ijin Penelitian ditujukan Kepada Dukuh Rejo Cangkringan

Lampiran 7. Surat Ijin Penelitian ditujukan Kepada Kepala Desa Glagahharjo Cangkringan

Lampiran 8. Surat Ijin Penelitian ditujukan Kepada Kepala Desa Kaliadem Cangkringan

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul "***Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam Pemberian Hak Milik Atas Tanah Akibat Erupsi Gunung Merapi*".**

Penelitian ini bertujuan untuk mempertegas masalah sertifikasi hak milik atas tanah yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman sebagai pelaksana pemerintah daerah dalam proses pertanahan. Pemberian sertifikat hak atas tanah relokasi dan tempat terdampak eropsi gunung Merapi berdasarkan perjanjian yang dibuat untuk menghidari beralihnya hak atas tanah. Dalam lembaran khusus sertifikasi tersebut dinyatakan hal yang diperjanjikan.
Hubungan pemerintah pusat dalam hal ini diwakili oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pelaksanaan pendanaan proses rehabilitasi dan relokasi bencana, proses tersebut dapat terlaksana tanpa mengenyampingkan ketentuan Undang-undang Pokok Agraria Nasional?
Peneltian ini menggunakan metoke penelitian hukum empiris. Data penelitian dikumpukan dengan cara wawancara terhadap kepala desa dan para pihak yang berkaitan dengan proses rehabilitasi dan rekonstruksi paska bencana eropsi gunung Merapi di kabupaten Sleman, dan studi dokumen kepustakaan. Setelah dilakukan penelitian, maka dalam peneliti ini menyimpulkan bahwa proses pembuatan sertifikasi pemberian hak milik atas tanah di lokasi hunian tetap dan lahan yang terkena eropsi gunung Merapi dapat terjadi musyawarah atas status hak tersebut berdasarkan kepentingan bersama dan sesuai dengan Undang-undang Pokok Agraria sebagai hukum pertanahan yang berlaku, serta hubungan sentralisasi terhadap dekonsentralisasi dapat berlangsung demi kepentingan umum . .

Kata Kunci : pemberian sertifikasi hak milik atas tanah.relokasi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kepemilikan tanah merupakan hal yang penting bagi manusia. Kepemilikan tanah tersebut meliputi tempat tinggal dan tempat untuk memperoleh penghidupan. Begitu pentingnya kepemilikan tanah bagi manusia menjadikan negara perlu mengatur hubungan antara tanah dengan negara dan dengan manusia.

Dasar hukum bagi hubungan antara negara dan tanah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi: *"Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*. Berdasarkan pasal ini maka hubungan antara negara dengan tanah adalah hak untuk menguasai.Terkait dengan hak menguasai ini, Mohammad Hatta pernah menyampaikan bahwa dikuasai negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Kekuasaan negara terdapat pada peraturan hukum, peraturan hukum tersebut dibuat guna pelaksanaan sistem bernegara sebagai aturan berdemokrasi dari negara kesatuan[1].

Demokrasi dalam pemerintahan merasa perlu untuk mengatur lebih lanjut hubungan antara negara dan tanah yang disebut dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

[1] Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977, hlm. 28

Undang-undang ini menjadi dasar bagi penyelesaian sengketa tanah antara manusia sebagai masyarakat di dalam negara, dimana negara sebagai pelaksana dan penyelenggara, meskipun telah melewati beberapa judicial review pada Mahkamah Konstitusi namun tidak ada satupun pasal yang mengalami perubahan hingga saat ini.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan dengan tegas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Definisi dikuasai oleh negara ini kemudian dijabarkan pada ayat (2) pasal yang sama yaitu:

1. bahwa negara menentukan dan mengatur hubungan hukum antara mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pemerintah juga mengatur batasan moral pada hak menguasai dari negara yang dinyatakan pada Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Merujuk pada Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, maka pemerintah

menyatakan dua hal yang sangat penting yaitu: bahwa hak menguasai negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah atau masyarakat hukum adat Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria dan mengakui pelaksanaan hak ulayat dan hak lain yang serupa Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria dengan batasan selama tidak bertentangan dan sesuai dengan kepentingan nasional.

Pemerintah merasa kepemilikan terhadap tanah sangat penting. Melalui Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria, dinyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pengaturan atas Pasal 7 Undang – Undang Pokok Agraria ini tercantum pada Pasal 17 ayat (1) sampai dengan ayat (4) tentang luas maksimum dan minimum kepemilikan tanah.

Hal mendasar dalam Undang-Undang Pokok Agraria terkait hubungan manusia dengan tanah adalah diletakkannya dasar bagi kepastian hukum hak kepemilikan tanah. Macam-macam hak atas tanah berdasarkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria.

Hak milik atas tanah yang selanjutnya disebut hak milik mempunyai tiga sifat yang membedakannya dan hak-hak atas tanah yang lain, yaitu

memiliki sifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh. Sifat turun temurun hak milik berarti mengakui bahwa hak milik tersebut dapat diteruskan oleh ahli warisnya apabila pemegang hak milik meninggal dunia tanpa pembatasan jangka waktu. Sifat terkuat hak milik berarti bahwa hak milik tersebut merupakan induk (dapat dibebani) hak atas tanah yang lain (kecuali hak guna usaha) dan hak tanggungan. Sifat terpenuh hak milik berarti bahwa hak milik memiliki wewenang yang penuh untuk mempergunakan tanah miliknya, baik untuk kegiatan pertanian maupun non pertanian dengan tentunya memperhatikan rencana tata ruang setempat yang diatur pemerintah untuk kepentingan nasional.

Hak milik menurut Pasal 22 Undang-Undang Pokok Agraria terjadi karena tiga hal yaitu: (1) menurut hukum adat, (2) berdasarkan penetapan pemerintah, dan (3) menurut ketentuan Undang-Undang. Terjadinya Hak Milik melalui hukum adat contohnya adalah pembukaan tanah[2].

Penggunaan atas tanah untuk tujuan penghidupan di dekat kawah gunung Merapi telah dilakukan selama bertahun-tahun oleh masyarakat desa Cangkringan dan sekitarnya. Adanya aktifitas magmatik gunung Merapi yang memiliki siklus hampir empat tahun sekali ini tidak pernah dianggap sebagai ancaman bagi warga. Menurut penuturan warga sekitar nenek moyang mereka telah terbiasa beraktifitas di luar rumah ketiga terjadi hujan abu vulkanik hanya dengan menggunakan topi caping dan penutup hidung. namun, tahun 2010 terjadi erupsi besar yang disertai dengan turunnya awan panas di

[2] *Undang – Undang Agraria*, Jakarta: Redaksi Sinar Grafika, 2008.

sepanjang lereng gunung Merapi. Turunnya awan panas khas letusan gunung Merapi ini menyebabkan kerugian yang besar di empat kabupaten pada dua provinsi yaitu: Kabupaten Magelang, Boyolali, Klaten di Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Sleman di Provinsi Yogyakarta.

Pemerintah kemudian bertindak cepat, dengan menyatakan bahwa musibah tersebut merupakan bencana alam, sehingga menjadi tanggung jawab negara. Melalui komando dari Badan Nasional Penaggulangan Bencana (BNPB) dilakukanlah tanggap darurat bencana yang melibatkan unsur pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tindakan tanggap darurat yang terdiri dari penyelamatan dan pemenuhan kebutuhan dasar kemudian berlanjut pada rehabilitasi dan rekontruksi pasca erupsi yang juga dilaksanakan secara bersama-sarna oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dimana salah satu pointnya adalah penataan ruang baru bagi kawasan rawan bencana.

Penataan ruang berguna untuk mengarahkan pembangunan pasca bencana. Inti dari kegiatan ini tentunya adalah agar kejadian erupsi serupa di kemudian hari tidak menimbulkan kerugian dan korban jiwa pada masyarakat. Bagian utama dari penataan ruang adalah mengatur kembali fungsi-fungsi lahan yang salah satunya adalah lahan yang selama ini menjadi penghidupan bagi masyarakat sekitar.

Permasalahan tanah kemudian bermunculan di satu sisi terdapat resistensi dari masyarakat korban erupsi, disisi lain penanganan permasalahan tersebut dilakukan oleh dua pihak yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut undang-undang tentang otonomi daerah penetapan hak atas

tanah menjadi wewenang pemerintah daerah namun kegiatan perencanaan rekonstruksi dan rehabilitasi wilayah pasca bencana erupsi Merapi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional. pendanaan penanggulangan bencana sebagai mana diatur dalam Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2008 tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Propinsi dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota/Kabupaten dan masyarakat, rencana aksi ini memuat kebijakan sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah yang dituangkan ke dalam rencana kerja pemerintah untuk penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) sesuai dengan mekanisme dalam peraturan dan Undang-Undang.

Masyarakat sebenarnya merasa ketakutan apabila rencana penataan ruang yang dilakukan pemerintah pusat akan menghambat usaha pengelolaan lahan di sekitar kawah Merapi untuk penghidupan. berdasarkan data Biro Pusat Statistik tahun 2008, dua pertiga dari penggunaan lahan masyarakat di sekitar kawah Merapi adalah untuk pertanian sawah dan non sawah. Hal ini tentu menunjukkan bahwa kepemilikan tanah untuk pertanian menjadi sesuatu yang vital bagi masyarakat setempat.

Menurut Subagyo kepala dusun Bangunrejo pemanfaatan lahan di sekitar kawah Merapi oleh penduduk telah dilakukan secara turun temurun dan tidak pernah terganggu oleh adanya erupsi Merapi sampai terjadinya erupsi tahun 2010. Subagyo kepala dusun Bangunrejo menambahkan bahwa tidak adanya memori akan erupsi besar Merapi yang merugikan sampai erupsi tahun 2010 menjadikan masyarakat berfikir bahwa erupsi besar hanya terjadi untuk waktu yang lama[3].

Terlepas dari pemikiran masyarakat tersebut, Pemerintah pusat pun dinilai oleh Subagyo pernah salah dalam mengambil langkah masalah tanah korban erupsi merapi. Awalnya konsep yang ditawarkan pemerintah pusat adalah ganti rugi lahan dengan harga Rp.37.500/meter^2, setelah muncul adanya pertentangan keras dari masyarakat barulah konsep ini kemudian dirubah yaitu masyarakat tetap dapat menggunakan lahan tersebut namun untuk tempat tinggal pemerintah pusat menawarkan relokasi[4].

Pemerintah kabupaten Sleman mempunyai beberapa kebijakan terkait dengan kawasan lereng gunung Merapi pasca erupsi Tahun 2010. Beberapa kebijakan diantaranya adalah peraturan bupati Nomor 20 Tahun 2011, sebagai aturan detail tentang kawasan rawan bencana di kawasan gunung Merapi. Kabupaten Sleman Tahun 2011-2013 dalam peraturan daerah kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 selesai disusun dan diperbarui dengan muatan kebencanaan yang lebih banyak, maka kebijakan pada kawasan lereng gunung Merapi juga mengacu pada peraturan daerah tersebut.

---

[3] Hasil Wawancara dengan Bapak Subagyo Kepala Dusun Bangunrejo, tanggal 31 Desember 2013.

[4] *Ibid.*

Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 berisi tentang perluasan kawasan rawan bencana gunung Merapi menjadi kawasan rawan bencana I, II dan III, dimana kawasan rawan bencana III merupakan kawasan dengan tingkat kerawanan bencana gunung Merapi paling tinggi. Selain itu, juga mengatur sebanyak 9 padukuhan yang menjadi area terdampak langsung erupsi gunung Merapi 2010 di kecamatan Cangkringan harus direlokasi dan bersih dari permukiman. Dari 9 dusun yang harus direlokasi tersebut, dusun Pelemsari dan dusun Pangukrejo termasuk didalamnya. Kedua dusun tersebut memang termasuk area terdampak langsung yang terdapat banyak kerusakan hunian.

Pemerintah mempunyai tiga opsi untuk relokasi masyarakat terdampak erupsi gunung Merapi yaitu[5]:

1. Opsi A adalah opsi dimana masyarakat mau direlokasi dan masyarakat mau menjual tanahnya kepada pemerintah. Dalam hal ini pemerintah memfasilitasi segala sesuatu yang dibutuhkan warga untuk relokasi.
2. Opsi B adalah dimana masyarakat mau direlokasi namun tidak mau menjual tanah asal mereka. Pemerintah tetap memfasilitasi pembangunan hunian relokasi namun masyarakat harus membuat surat pernyataan tidak akan menghuni kembali dusun mereka.
3. Opsi C adalah dimana masyarakat tidak mau direlokasi dan masih ingin menghuni dusun asal mereka. Pemerintah tidak akan memberikan fasilitasi dan hanya menguatkan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana.

Pada masa pengungsian, warga telah mempunyai kesepakatan awal dengan tokoh masyarakat untuk melakukan relokasi, termasuk dusun Pelemsari yang seluruhnya mengalami kerusakan dan seluruh hunian rata dengan tanah. yang kemudian disetujui oleh seluruh masyarakat dusun Pelemsari. Selain karena hunian yang rata dengan tanah, beberapa masyarakat

[5] *Ibid*

dusun Pelemsari menjadi korban jiwa dalam erupsi Merapi 2010 sehingga memberikan efek psikologis bagi warga.

Pasca masa pengungsian, masyarakat kemudian dipindahkan ke hunian sementara. Saat peresmian hunian sementara, Gubernur DIY mensosialisasikan opsi A. Pada saat itu warga tidak langsung menanggapi tapi mereka menolak opsi tersebut. Setelah itu warga melakukan pertemuan-pertemuan internal yang kemudian memutuskan bahwa dusun Pelemsari akan melakukan relokasi mandiri. Relokasi mandiri berarti warga mencari tanah untuk relokasi secara mandiri dan membangun hunian relokasinya pun juga secara mandiri. Selain itu sebenarnya warga juga masih mau difasilitasi oleh pemerintah, asalkan tanah asal mereka dan tanah di hunian tetap menjadi hak milik mereka dan bersertifikat.

Pada bulan Juli 2011, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta kembali turun ke hunian sementara untuk menjaring aspirasi warga. dusun Pelemsari menyerahkan aspirasi mereka, yaitu warga siap direlokasi namun tanah asal mereka dan tanah yang akan direlokasi menjadi hak milik warga. Warga dusun Pelemsari melakukan relokasi mandiri yang masih berada di dalam desa Umbulharjo. Permasalahan terjadi ketika dihitung ulang, tanah yang dibeli warga ternyata masih kurang apabila sarana dan prasarana tingkat dusun juga ikut dibangun. Masih kurangnya tanah untuk relokasi mandiri kemudian mendorong warga dusun Pelemsari untuk kembali bertemu dengan bupati Sleman yang berjanji akan meneruskan hal tersebut kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk kemudian diajukan kepada pemerintah pusat[6].

[6] *Ibid*

Selain dusun Palemsari ada juga dusun Pangukrejo, dimana pada masa pengungsian warga dusun Pangukrejo tidak berada pada satu lokasi. Mereka terpencar ke beberapa lokasi pengungsian. Banyaknya keluarga yang ada di dusun Pangukrejo, yaitu 228 kepala keluarga menyebabkan sulitnya apabila seluruh warga ditampung dalam satu lokasi.

Warga dusun Pangukrejo setelah berada di pengungsian kemudian pindah ke hunian sementara. Di hunian sementara ini warga juga mendapat sosialisasi dari Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang relokasi opsi A pada saat peresmian hunian sementara. Warga dusun Pangukrejo juga menolak hal tersebut. Warga dusun Pangukrejo menghuni hunian sementara dengan waktu yang bervariasi. Hal ini dikarenakan kerusakan hunian warga yang juga bervariasi. Warga yang huniannya rusak ringan dengan sedikit perbaikan dapat kembali menghuni rumah mereka.

Pada bulan Juli 2011 melakukan sosialisasi terhadap warga dusun Pangukrejo tentang relokasi pemerintah. Opsi yang disosialisasikan merupakan opsi B, dimana warga direlokasi namun tanah mereka tetap menjadi hak milik warga. melalui tokoh masyarakat dusun Pangukrejo juga membuka pendaftaran bagi warga yang ingin mengikuti relokasi pemerintah. Pada akhirnya sebanyak 114 kepala keluarga dusun Pangukrejo mendaftar.

Setelah mendaftar warga dusun Pangukrejo mengikuti proses perencanaan hunian tetap. keinginan warga diteruskan kepada pemerintah kabupaten Sleman. Pada bulan Maret-Oktober 2012, beberapa instansi di lingkungan pemerintah kabupaten Sleman seperti dinas Pekerjaan Umum (PU), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Badan Pertanahan Nasional (BPN), mencoba meyakinkan warga bahwa tanah mereka tidak akan

diambil. Namun warga tetap meminta jaminan tertulis. Bagi warga yang masih ikut relokasi dipersilakan untuk meneruskan proses relokasi. Dari 114 kepala keluarga yang tetap mengikuti hanya 35 kepala keluarga [7].

Warga yang tidak jadi mengikuti relokasi pemerintah kembali ke dusun Pangukrejo, sedangkan 35 kepala keluarga yang tetap mengikuti relokasi meneruskan proses pembangunan hunian tetap. Pada bulan Januari 2013, warga dusun Pelemsari mendapatkan sertifikat hunian tetap dan juga dijanjikan sertifikat tanah asal warga dusun Pelemsari. Hal ini membuat beberapa warga dusun Pangukrejo ingin mengikuti relokasi pemerintah. Hingga bulan Juni 2013, ada 56 kepala keluarga dusun Pangukrejo mendaftar untuk mengikuti relokasi pemerintah.

Dalam proses relokasi tersebut Pemerintah pusat juga ikut andil dalam menentukan jalannya pelaksanaan relokasi di daerah rawan bencana, dimana Pemerintah pusat berkedudukan dalam pendanaan penanggulangan bencana termasuk rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana. Dana penanggulangan bencana adalah, dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana pada tahap prabencana, saat tanggap darurat dan/atau pascabencana. Dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dana penanggulangan bencana berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan/atau masyarakat.

---

[7]BAPPENAS, BNPB, *Rencana Aksi Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Paskabencana Eropsi Gunung Merapi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Propinsi Jawa Tengah, Tahun 2011-2013*, Juni 2011.

Dana penanggulangan bencana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), dana siap pakai pada tahap tanggap darurat dan dana bantuan sosial berpola hibah pada tahap pemulihan pasca bencana . Pendanaan penanggulangan bencana dari sumber Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota), baik sistem perencanaan dan penganggarannya maupun pelaksanaan, penata usaha keuangan dan pertanggungjawabannya perlu disesuaikan dengan pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 junto Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, Peraturan menteri dalam negeri tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (diterbitkan tiap tahun anggaran). peraturan lainnya yang terkait dengan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.

Berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang berhubungan dengan dana penanggulangan bencana, perlu diketahui bahwa sifat dari pada sistem otonomi daerah adalah desentralisasi atau penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai daerah otonom, juga meliputi sektor pertanahan. Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota salah satunya adalah pelayanan pertanahan. Hal ini tentu menjadi dasar yang jelas bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan terkait tanah yang dikuasai masyarakat korban erupsi Merapi.

Masyarakat harus memiliki kekuatan hukum yang dapat mendukung dalam keputusan terhadap kebijakan relokasi yaitu Keputusan Presiden No. 34 tahun 2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan Pasal 2 ayat (1) jelas mengatur bahwa sebagian kewenangan pemerintahan di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Pelimpahan tersebut meliputi sembilan jenis kewenangan yang salah satunya dalam ayat (2) huruf d pasal yang sama adalah penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, diidentifikasi beberapa permasalahan pada kepemilikan lahan terdampak langsung masyarakat korban erupsi gunung Merapi dan status hak atas tanah hunian tetap yang sudah bersertifikat, serta hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam peran masing-masing baik sebagai pengawasan, kewenangan maupun dalam hal keuangan dalam negara kesatuan yang bersifat dinamis yaitu:

1. Bagaimana sertifikasi hak milik atas tanah yang dibangun hunian tetap diatasnya, dapat terwujud oleh masyarakat korban bencana gunung Merapi di kabupaten Sleman daerah istimewa Yogyakarta dan terakomodasi dalam perangkat hukum pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman.
2. Bagaimana hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam peran masing-masing memenuhi sertifakasi dan hak kepemilikan tanah sebagai proses relokasi dan rehabilitasi pasca bencana gunung Merapi berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah, antara masyarakat yang

terdaftar terkena eropsi gunung Merapi dengan pemerintah daerah yang diwakili oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) di kabupaten Sleman. .

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

a. Mengetahui status sertifikasi dan dasar kepemilikan hak atas tanah yang dibangun hunian tetap di atasnya oleh masyarakat korban bencana gunung Merapi di kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta dapat terakomodasi dalam perangkat hukum pertanahan yang ada

b. Menganalisis hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam peran masing-masing memenuhi sertifakasi dan hak kepemilikan tanah sebagai proses relokasi dan rehabilitasi pascabencana gunung Merapi berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah, di kabupaten Sleman propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Manfaat Penelitian

a. Bagi penulis untuk menganalisis dan memperjelas sertifikat hak milik atas tanah bagi tanah yang diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehubungan dengan pelaksanaan dan pembangunan hunian tetap bagi masyarakat yang telah didaftar terdampak eropsi gunung Merapi serta sejauh mana hubungan mengenai kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyelesaikan

pemilikan sertifikat hak milik atas tanah korban erupsi gunung Merapi di kabupaten Sleman dapat terlaksana .

b. Bagi Akademisi tesis ini bertujuan sebagai pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pemerintahan dan hukum pertanahan, yaitu mengenai kewenangan pemerintah pusat dalam menyelesaikan permasalahan tanah pada daerah otonomi.

c. Bagi pemerintah tesis ini bertujuan sebagai masukan dalam menyelesaikan permasalahan tanah pada otonomi daerah terutama pada daerah rawan bencana.

D. Landasan Teoritis

Tesis ini disusun dengan didasari atas teori, konsep, maupun pandangan pakar hukum tata negara, hukum pertanahan, dan hukum otonomi daerah. Pandangan teoritis dimaksud sebagai dasar dari pada argumen terhadap kesimpulan yang didapat terhadap instrumen hukum baik pertanahan maupun aturan dasar otonomi daerah.

1. Terjadinya Negara Hukum

Van Vollenhoven menyatakan bahwa negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk mengatur peraturan hukum. Pernyataan ini menunjukan kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souverenitet*)[8].

[8] Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Jakarta: Bina Aksara, 1984, hlm. 99.

J.J. Rousseau menyatakan, bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract soscial*) yang dasarnya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinyaseperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperil*.[9]

Tidak terlepas dari pada kewenangan pengaturan terhadap relokasi dan rehabilitasi terhadap kebijakan pemerintah dimana disini pemerintah merupakan suatu negara yang berdasarkan hukum yang dianut oleh negara Republik Indonesia dan negara republik Indonesia mempunyai dasar hukum yaitu Undang-undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar yang mengatur bidang politik dan bidang ekonomi. Menurut Jimly Asshiddigie[10], sepanjang corak muatan yang diaturnya, Undang-undang Dasar 1945 memiliki pendekatan terhadap tradisi penulisan konstitusi yang berkembang di negara-negara sosialis yang menempatkan konstitusi disamping berfungsi sebagai sumber hukum dasar bidang politik juga merupakan hukum dasar bidang ekonomi (*economic constitutional*) bahkan sosial (*social constitutional*)

---

[9] Wiratno R, dkk., *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: PT. Pembangunan, 1958, hlm. 176.

[10] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 124

Keberhasilan dalam kebijakan dan aturannya yang diterapkan oleh negara dalam mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan masyarakat dapat dijadikan tolok ukur atas keberhasilan suatu negara,

Negara adalah suatu identitas yang minimal memiliki[11]:

a. adanya suatu wilayah dengan batas-batas yang dimiliki;
b. memiliki penduduk;
c. memiliki penguasa atau pemimpin; dan
d. memiliki pengakuan dari negara lain.

Berdasarkan ciri di atas maka dalam pandangan administrasi, negara memiliki empat elemen yaitu: wilayah, penduduk, memiliki penguasa, dan keberadaan yang diakui oleh negara lain, dimana pemerintahan efektif yang dipatuhi warganya adalah elemen yang paling penting.

Konsep negara Indonesia sebagai negara hukum telah dinyatakan secara gamblang pada Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3).Melihat pasal tersebut maka secara ideal hukum adalah panglima dari semua kehidupan kenegaraan. Konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Negara yang menganut kedaulatan rakyat maka legitimasi konstitusi ada pada rakyat. Merujuk pada Undang-undang Dasar 1945 Pasal1 ayat (2) maka kedaulatan negara Indonesia ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.

[11]Sunarso, Kus Edi Santono, Sigit Dwi Kusrahmadi, Munamaji, *Pendidikan Kewarganegaraan Buku Pegangan Mahasiswa Paradigma Baru*, Yogyakarta: UNY Press, 2006, hlm 15.

Menurut Julius Stahl dalam Winahyu Erwiningsih (2009: 14)[12], konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' atau prinsip liberalisme itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

a. Perlindungan hak asasi manusia.
b. Pembagian kekuasaan.
c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
d. Peradilan tata usaha negara.

Selain hal di atas prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut "*The International Commission of Jurists*"[13] itu adalah:

a. Negara harus tunduk pada hukum.
b. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Melihat uraian di atas maka jelaslah bahwa negara Indonesia adalah negara yang menganut kedaulatan rakyat. Kedaulatan tersebut dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Dalam konsep selanjutnya negara Indonesia merupakan negara hukum, dimana hukum menjadi dasar bagi semua kehidupan kenegaraan. Salah satu elemen di dalam negara hukum adalah perlindungan atas hak asasi manusia dan penghormatan terhadap hak-hak individu.

2. Terjadinya Otonomi Daerah

Menurut Bhenyamin Hoessein[14], memberikan definisi otonomi daerah sebagai wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan

[12] Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 14.
[13] Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 3.

dengan prakarsa sendiri. Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan padanan pemerintah daerah, yakni pemerintahan dari, oleh dan untuk masyarakat dibagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal terpisah dari pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun l945. Otonomi daerah sendiri dijelaskan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 5 sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Melihat dari uraian Undang-undang di atas maka jelaslah bahwa negara Indonesia merupakan negera kesatuan yang didesentralisasi, secara politik nasional bersifat otonomi.

Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar, dan Herdi Sabrasad dalam Ni'matul Huda menjelaskan bahwa:

> "Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara

[14] Benyanyim Husain, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah (dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*), Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, 2009, hlm. 25.

> tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat"[15]

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa kekuasaan yang sebenarnya tetap berada pada pemerintah pusat dan tidak dibagi atau terbagi. Segenap tugas dan tanggung jawab pemerintahan pada dasarnya tetap berada pada pemerintah pusat sebagai pengawasan . Adapun hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah dilaksanakan dengan mekanisme penyerahan wewenang (desentralisasi), pelimpahan wewenang (dekosentrasi) dan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah (tugas pembantuan), begitu pula dengan masalah pertanahan atas pemberian sertifikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional di kabupaten Slemen sebagai penyelenggara pemerintah daerah dan pengawasan dan kewenangan pelaksanaan pendanaan dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai pelaksana pemerintah pusat atas relokasi dan rehabilitasi daerah hunian tetap maupun di daerah terdampak eropsi gunung Merapi paska eropsi di kabupaten Slemen.

3. Terjadinya Hak Milik atas Tanah

Hak milik atas tanah terjadinya diatur dalam Pasal 22 Undang – Undang Pokok Agraria.Pasal tersebut menyatakan, terjadinya hak milik atas tanah karena hukum adat, penetapan pemerintah dan karena undang-undang.

---

[15] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005, hlm. 92.

a. **Terjadinya hak milik atas tanah karena hukum adat,** diatur dengan peraturan pemenintah yaitu melalui pembukaan lahan artinya membuka hutan untuk dijadikan sebagai tanah pertanian. Seseorang anggota masyarakat dalam hukum adat dapat membuka tanah dari hutan yang ada pada wilayah masyarakat hukum adat dengan persetujuan dari kepada adat. Hak tersebut berupa mengolah atau mengusahakan tanah terus-menerus dalam waktu yang lama (pertumbuhan tanah) sehingga mendapatkan hak untuk memungut hasil dari tanah tersebut, maka Hak Milik atas tanah diakui sebagai hak milik.

b. **Terjadinya hak milik atas tanah karena penetapan pemerintah** (menurut cara dan syarat yang ditetapkan) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 juncto Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolahan menurut Pasal 9 ayat (1) juncto Pasal 11 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, Permohonan hak milik atas tanah negara diajukan secara tertulis kepada menteri melalui Kepala Badan Pertanahan Nasional yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 permohonan tersebut memuat:

1) Keterangan mengenai permohon:
    a) Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan perkerjaannya serta keteranga mengenai istri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya;
    b) Apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor surat keputusan pengesahan oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik;
    a) Dasar penguasaan atau atas haknya, dalam hal ini dapat berupa girik atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
    b) Letak, batas-batas dan luasnya;
    c) Jenis tanah (pertanian/ non pertanian);
    d) Rencana penggunaan tanah;
    e) Status tanahnya, dalam hal ini adalah tanah Negara.

c. Terjadinya hak milik atas tanah karena ketentuan Undang-Undang

Dapat dilihat dalam Undang-Undang Pokok Agraria, terutama mengenai Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bagian kedua tentang Ketentuan-ketentuan Konversi, pada Pasal 1 ditentukan bahwa:

1) Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.
2) Hak eigendom kepunyaan pemerintah negara asing yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman kepala perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1) yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan di atas.
3) Hak eigendom kepunyaan warga negara asing, seorang warganegara yang di samping berkewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing, dan badan-badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun. Terjadinya hak milik harus didaftarkan. Hal ini diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan bahwa:
    a) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
    b) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Pendaftaran

terjadinya hak milik di atas tanah negara dilakukan dengan menggunakan surat keputusan pemberian hak milik oleh pejabat yang berwenang.

Pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala (BPN) Nomor 3 Tahun 1997. Tujuan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juncto Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

(1) Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
(2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam menyelenggarakan perbuatan hukum mengenai bidang bidang tanah dari satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
(3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah adalah kepastian mengenai subyek atau pemegang

> hak (termasuk hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya), kepastian mengenai obyek hak (letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya), kepastian mengenai hak atas tanah dan satuan rumah susun yang didaftar. Dengan kata lain kepastian hukum meliputi kepastian mengenai data yuridis dan data fisik tanah.

Dengan didaftarkannya sebidang tanah hak milik maka kepada pemilik tanah akan diberikan sertipikat hak milik atas tanah. Sertipikat hak milik atas tanah memuat data tentang hak milik, nama pemegang hak milik, asal hak, letak, luas, batas dan keadaan tanah hak milik. Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan datayuridis yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

4. Peralihan Hak Milik atas Tanah

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Kata “beralih” tersebut menunjuk pada perpindahan hak milik atas

tanah kepada pihak lain karena peristiwa hukum. Peralihan hak milik atas tanah tersebut semisal dengan meninggalnya pemilik tanah maka ahli waris memperoleh tanah Hak Milik tersebut.

Peralihan hak milik atas tanah dapat terjadi pula akibat adanya jual beli. Ada dua pendapat mengenai peralihan hak atas tanah akibat adanya jual beli tersebut yaitu[16]: pertama bahwa jual beli harus dilakukan dengan akta otentik yang diikuti dengan pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) bukan hanya sebagai alat bukti untuk pendaftaran tetapi merupakan syarat mutlak adanya perjanjian penyerahan,.Pendapat lainnya adalah bahwa perbuatan jual beli tanpa diikuti dengan akta otentik adalah sah sepanjang diikuti dengan penyerahan konkret. Perbuatan hukum tersebut meliputi jual beli, tukar menukar, hibah atau pemberian dengan wasiat yang dilakukan sewaktu pemilik tanah masih hidup. Dalam peralihannya, pihak-pihak yang menerima harus memenuhi syarat sebagai subyek hukum. Dengan demikian peralihan hak milik atas tanah dapat dilakukan melalui jual beli yang diikuti dengan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah itu untuk mendapatkan sertipikat. Untuk pemindahan hak, Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahan dan

[16] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm 274.

perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila terjadi peralihan hak salah satunya karena jual beli, maka berdasarkan Pasal 37 ayat (1) peralihan hak tersebut hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah PPAT, karena dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah PPAT merupakan pejabat umum yang mempunyai kewenangan sebagai pembuat akta. Fungsi akta ialah sebagai alat pembuktian telah terjadi perbuatan hukum dan sebagi salah satu syarat mutlak untuk pendaftaran peralihan haknya.

Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan Pasal 31 juncto Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c yang memuat data yuridis maupun data fisik obyek yang didaftarkan untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah. Data yuridis diambil dari buku tanah sedangkan data fisik diambil dari surat ukur. Sertipikat sebagai tanda bukti hak yang kuat mengandung arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, sebagaimana yang juga dapat dibuktikan dari data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukurnya.

a. Pendaftaran tanah secara sistematik

Pendaftaran tanah secara sistematik berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu: Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian suatu desa/ kelurahan. Maksud ketentuan dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah secara sistematik merupakan kegiatan pendaftaran untuk pertama kali secara serentak meliputi beberapa obyek pendaftaran. Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nómor 24 Tahun 1997 mengatur mengenai pembuktian hak lama yaitu:

Untuk keperluan pendaftaran hak lama, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia judikasi dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dari hak-hak lain yang membebaninya.

b. Pendaftaran tanah secara sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik berdasarkan Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu: Kegiatan pendaftaran tanah pertamakali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Maksud ketentuan dalam

Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah secara sporadik merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara individual/ perseorangan mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

1) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
2) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan secara deskriptif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu dengan mengkaji asas hukum yang berkaitan dengan masalah yang dibahas. Penelitian hukum secara normatif diartikan sebagai penelitian yang menitik beratkan pada data yang diperoleh dari aturan atau norma hukum positif yang menjadi acuan penelitian ini.

Data yang digunakan dalam penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diambil dengan melalui metode penelitian lapangan berupa wawancara dengan pihak yang berkaitan dengan permasalahan. Data

sekunderdiambil melalui metode penelitian kepustakaan terdiri dari dua yaitu bahan hukum primer berupa norma dasar seperti peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder yang merupakan bahan yang menjelaskan bahan hukum primer seperti artikel hukum, makalah, dan buku.

Data primer dan data sekunder yang didapatkan kemudian diolah dengan cara dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Metode ini diartikan sebagai tata cara penelitian untuk menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden, atau apa yang tertulis dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut: Bab I merupakan pendahuluan yang mencakup uraian tentang latar belakang permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab II berisi tinjauan pustaka dan kronologi permasalahan dalam penelitian.Bab III menjelaskan tentang hasil penelitian yang diperoleh dari olah data dan analisis.Bab IV berisi kesimpulan dan saran yang menjadi penutup tesis ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGADAAN TANAH

A. Peran Pemerintah Pusat Terhadap Hak Atas Tanah Akibat Eropsi Gunung Merapi di Kabupaten Sleman

Masalah bencana alam adalah merupakan asas tanggung jawab negara sebagai penyelenggara Pemerintahan, Tanggung jawab disini menegaskan adanya pemenuhan peran sosial yang ditetapkan oleh sistem hukum tertentu.[1] Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara. Doktrin dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat, mencakup pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan *(bestuursdaad*), pengaturan (regelendaad), pengelolaan *beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar - besarnya kemakmuran rakyat.

Perkataan dikuasai oleh negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Penyelenggaraan terhadap pertanahan UUPA, Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam macam hak atas tanah, yang dapat diberikan

[1] Jawahir Thontowi, Budi Agus Riswandi, Rohidin, Siti Anisah, *Hukum dan Bencana Alam di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Bekerja sama dengan JICA tanpa tahun, hlm 63

kepada dan dipunyai baik secara sendirian maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, dimana hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sedemikian rupa, begitu pula bumi dan air serta udara di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Sedikitnya terdapat tiga hal utama diperlukannya UUPA yaitu[2]:

1. Perlunya dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan Rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Perlunya dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan, dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan
3. Perlunya dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat keseluruhan.

Dengan mengacu pada tujuan pokok di atas dengan disahkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 yang dicatat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043, maka berlakulah hukum agraria nasional yang mencabut peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa pemerintahan Hindia Belanda diantaranya Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55 dan Agrarische Besluit Stb. 1870 No. 118. Kehadiran UUPA tersebut sekaligus merupakan sarana yang mewujudkan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia.

---

[2] Purnadi Purwacaraka, A. Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Berdasar pada hak menguasai dari negara pada Pasal 33 Ayat (3) Undang–Undang Dasar 1945 memberikan wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi,air dan ruang angkasa.

Kewenangan daerah dalam mengatur pertanahan di wilayahnya sendiri diperjelas dalam pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi: Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan kepentingan nasional dan menurut ketentuan–ketentuan peraturan pemerintah. Undang – undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah Pasal 2 Ayat (3) secara tegas menjelaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Undang-Undang Pokok Agraria pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia yang di wujudkan dengan prasarana yaitu[3]:

[3] Winahyu Erwiningsih, *Hak .....Op.Cit*.

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya.

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster* atau *Legal Cadaster* yang mana akan diwujudkan dengan pendaftaran tanah untuk kepastian hukumnya yaitu:

1. Meliputi kepastian status hak yang didaftar.
2. Kepastian subyek hak.
3. Kepastian obyek hak.

Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

Dalam kaitannya dengan tanah negara, maka perlu diperjelas dengan status tanah pemerintah sebab tanah pemerintah tidak sama dengan tanah negara dimana tanah negara tidak dilekati dengan suatu hak, sedangkan tanah pemerintah dilekati dengan suatu hak yaitu hak pengelolaan atau hak pakai sesuai dengan peraturan menteri agraria No.9 Tahun 1965, sehingga apabila Instansi pemerintah apabila menguasai tanah dan tidak memiliki hak atau memegang hak atas tanah tersebut, maka tanah tersebut adalah tanah negara.

Pinsip dasar dalam perlindungan terhadap masyarakat terdampak eropsi gunung Merapi adalah dilibatkannya instansi pemerintah pusat dalam melakukan ganti kerugian atas tanah terdampak eropsi gunung Merapi di kabupaten Sleman sebagai bukti atas perlindungan hak asasi manusia, dengan pengakuan dan penghormatan hak atas tanah seseorang.

Peran pemerintah pusat atas tanah-tanah terdampak eropsi gunung Merapi berkaitan dengan perencanaan semenjak tahap awal dalam pelaksanaan evakuasi dan relokasi atas ganti rugi yang akan dilakukan dimana merupakan kebutuhan mendasar dalam penyediaan areal untuk relokasi hunian sementara maupun hunian tetap sebagai kelanjutan dalam hidup masyarakat terdampak eropsi gunung Merapi dimana dalam hal ini pemerintah pusat diwakili oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana Daerah Istimewa Yogyakarta yang delaksanakan dengan pemerintah daerah serta didukung oleh Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman sebagai penanggung jawab pengelolaan proses relokasi dan rehabilitasi tersebut berjalan dengan lancar.

B. Peran Pemerintah Daerah Terhadap Hak Atas Tanah Akibat Eropsi Gunung Merapi di Kabupaten Sleman

Pengelolaan pertanahan oleh pemerintah daerah menjadi semakin penting sejalan dengan hadirnya kewenangan yang lebih luas dalam pengurusan rumah tangga sendiri dalam sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi dijalankan oleh pemerintah dengan beberapa tujuan yaitu[4]:

1. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan effektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
2. Sebagai sarana pendidikan politik masyarakat di daerah.
3. Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional.
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah.
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan.
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah, dan

[4] BAPPENAS dan BNPB, *Rencana …Op.Cit.*

8. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Dalam pelaksanaannya, sistem otonomi daerah yang terselenggara berkaitan dengan pertanahan masih menyisakan tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat secara politik tidak menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah atas masalah pertanahan walaupun secara Undang – Undang terdapat klausul yang menyebutkan atas pendelegasian kepentingan, Sehingga banyak pemerintah daerah kabupaten/kota membuat badan tersendiri menyangkut pertanahan yang berkaitan dengan perijinan di wilayahnya, dengan mendasari Pasal 13 dan 14 Undang – Undang Otonomi Daerah UU No. 32 Tahun 2004 yaitu:

> ”Bahwa pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai wewenang di bidang pelayanan pertanahan ”

Namun, dalam hal tersebut muncul Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2014 tentang Badan Pertanahan Nasional, secara inplisit menyatakan: ” Bahwa Pemerintah Pusat mengambil alih kewenangan di bidang pertanahan yang ada pada Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/kota”. Dua ketentuan hukum tersebut menjadikannya tumpang tindih peraturan yang dapat menimbulkan dampak ketidak pastian hukum di Indonesia terutama, di daerah Sleman dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, (2) Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah diberikan

kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonomi[5]

Selain sistem otonomi daerah diterapkan dalam negara kesatuan sistem sentralisasi tetap berlaku sebagai keseimbangan dalam pengertian negara kesatuan serta sistem yang lain yaitu dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai pelaksanaan dalam kontek negara kesatuan bukan negara federal atau pengertian lain. Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 65 Tahun 2006 tentang tersirat bahwa perkembangan daerah otonomi didasarkan pada pendapatan daerah otonomi itu sendiri. Pendapatan daerah tersebut terdiri dari potensi kekayaan alam yang serta pajak- pajak daerah atau retribusi daerah. Namun, berdasarkan pengalaman banyak negara, kunci desentralisasi justru terletak pada Sumber Daya Manusia (SDM). Dimana kesiapan SDM yang unggul memudahkan pengelolaan terhadap sumber daya secara efektif dan efisien.

Menjaga kesatuan dan integritas negara selama ini menjadi alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi urusan pemerintahan. Hal ini tentu tidak memperhatikan keinginan dari pemerintah daerah untuk dapat terlibat secara langsung untuk mengelola kepentingan daerah. Dominasi tersebut telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi tidak harmonis yang justru menjadi ancaman sebenarnya bagi negara kesatuan.

Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*Central Government*) dan pemerintah lokal (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan

[5] Fahmi Amrusyi, *Otonomi dalam Negara Kesatuan, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah,* Jakarta: Media Sarana Press, 1987, hlm 56

negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat. Selain itu karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan[6].

Negara kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang federalisme, hal ini karena bentuk negera federal memerlukan persyaratan tertentu untuk mewujudkannya dalam kehidupan sebuah negara. Pada negara yang tinggi tingkat homogenitasnya tidak sulit mempraktekkan federalism, sebaliknya pada masyarakat yang tinggi tingkat fragmentasi sosialnya maka diperlukan pemerintahan nasional yang kuat[7]. Menurut Ni'Matul Huda istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita Negara (staatsidee) yang bersifat totalitarian ataupun otoritarian oleh karena itu istilah persatuan harus dikembalikan pada bunyi sila ketiga Pancasila, yaitu: "Persatuan Indonesia" bukan " persatuan dan kesatuan Indonesia" apalagi " kesatuan Indonesia"[8].

Negara kesatuan republik Indonesia menurut UUD 1945 merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik (Pasal 1 ayat (1)). Negara kesatuan republik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi hingga kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintah daerah (Pasal 18 ayat (1)). Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1), serta masyarakat hukum adat beserta hak-hak

[6] Ni'matul Huda, "*Hukum…., Op. Cit*., hlm 42-43

[7] Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, "*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*", Yogyakarta: Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, 2002, hlm 3.

[8] Ni'Matul Huda, *Hukum….., Op. Cit.*

tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)), dan batas-batas dan hak-haknya (Pasal 25 A).Terkait dengan bentuk negara secara jelas dan tegas disebutkan bahwa "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan"* (Pasal 37 ayat (5))UUD 1945.

Menurut Bhenyamin Hoessein, rumusan Pasal 18 ayat (1) secara konsepsional keliru dan dikhawatirkan dapat dicerna secara sesat. Pembagian daerah dapat ditafsirkan melahirkan negara majemuk seperti dalam negara federal[9]. Menurut Jimly Asshidiqie, prinsip-prinsip fedralistik justru dipertegas dalam amandemen kedua UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), menegaskan pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Selain itu Pasal 18 ayat (5) menyebutkan bahwa " pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Pasal ini menyebabkan konsep kekuasaan asal atau sisa seolah-oleh berada di pemerintahan daerah yang lebih dikenal dilingkungan negara-negara federal[10].

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkanya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum atau dengan kata lain tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa ada sentralisasi. Sebab akan menghadirkan disintegrasi. Otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan

[9] Bhenyamin Hoessein, "*Otonomi Daerah: Review Implementasi dan Prospek Ke Depan*", makalah dalam "Temu Refleksi Politik dan Pemerintahan Dalam Negeri Tahun 2003 dan Proyeksi Tahun 2004, Jakarta: Diselenggarakan Departemen Dalam Negeri 15 Januari 2004.

[10] Jimly Asshidiqie, *Konstitusi .....Op.Cit*, hlm. 272-273

pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan[11]. Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini pemerintah menetapkan kebijakan makro sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya[12].

Dalam permasalah yang ada menyangkut berjalannya sistem otonomi daerah yang berkaitan dengan terjadinya eropsi gunung Merapi di wilayah kabupaten Sleman, maka hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya masing-masing seperti yang sudah diuraikan di atas tidak terlepas dari beberapa unsur yang tidak dapat dipisahkan yaitu unsur, desentralisasi, dekonsentralisasi, sentralisasi dan tugas pembantuan. Dimana masing-masing unsur tersebut memiliki peran untuk sebuah keberhasilan.

Letusan gunung berapi dipengaruhi oleh tata letak geografis Indonesia terletak pada pertemuan antara tiga lempengan tektonik benua yaitu Australia, Eurasia dan Pasifik. Fenomena alam ini tentunya memerlukan adanya penyesuaian sehingga tidak mempengaruhi kehidupan manusia. Tentu penyesuaian ini menjadi tanggung pemerintah pusat sebagai pemutus kebijakan makro. Namun peran pemerintah daerah juga sangat penting mengingat kebijakan pemerintah pusat perlu disesuaikan dengan kondisi lokal agar menjadi tepat sasaran dan tidak merugikan masyarakat.

Undang-undang republik Indonesia Nomor. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah memberikan mandat kepada pemerintah daerah agar dapat membuat kebijakan yang memberikan kesejahteraan masyarakat otonomi

[11] Ni'Matul Huda, "*Hukum ....Op.Cit*", hlm 13
[12] Ni'Matul Huda, *Ibid*, hlm 14.

dengan juga memberikan kompensasi atas hak pemanfaatannya tanah bagi warga yang terkena dampak secara langsung.

Seperti diketahui bahwa prosedur penanggulangan bencana dibagi dalam beberapa tahapan yaitu sebelum, saat dan sesudah bencana terjadi. Penanggulangan bencana yang dilakukan ketika terjadinya letusan gunung berapi pada daerah kabupaten Sleman meliputi[13]:

1. Rehabilitasi sarana dan prasarana yang rusak akibat bencana seperti perbaikan jalan , jembatan dan fasilitas sosial.
2. Relokasi masyarakat ke daerah yang lebih aman
3. Pembinaan mental bagi korban bencana, dan
4. Evaluasi hasil kerja BNPB DIY dlam menangani kegiatan penanggulangan.

Dalam perkembangannya, pelaksanaan pembebasan area sekitar bencana oleh Pemerintah Propinsi mengalami kegagalan. Dimana masyarakat yang hidup di sekitar kawah Merapi menolak untuk di relokasi, meskipun telah ditawari dengan ganti rugi lahan. Sebagai akibat dari kegagalan dalam bermusyawarah tersebut maka terjadi kevakuman dalam relokasi lahan masyarakat korban erupsi merapi. Peristiwa tersebut menunjukkan bahwa hak menguasai oleh Negara tersebut dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 48 ayat (1) dan (2) Undang – Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 sebagai acuanya diuji kekuatannya.

Pasal 27 UUPA mendefinisikan dengan jelas penyebab hilangnya hak atas tanah sebagai berikut:

1. Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 yaitu; untuk kepentingan umum, termasuk kepentigan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

[13] BAPPENAS, BNPB, *Rencana …….Op.Cit*.

2. Karena penyerahan dengan suka rela oleh pemilik (dihibahkan)
3. Karena diterlantarkan (dalam hal ini dimaksud tidak memiliki bukti yang sah berdasarkan undang-undang pokok Agraria Nasional atau hukum adat setempat.
4. Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) UUPA
5. Tanahnya musnah karena bencana alam.

Dari ketentuan tentang hilangnya hak atas tanah berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria, maka yang menjadi permasalahan tersebut adalah pengertian dalam ayat (5) dimana penjabaran pengertian tersebut haruslah bersinergi dengan kepentingan umum dan pengertian musnah dalam arti yang lebih mendalam. Hilangnya hak atas tanah berdasarkan ketentuan UUPA perlu diselaraskan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam UU Otonomi Daerah. Hal ini agar terpenuhinya perlindungan yang layak pada hilangnya hak atas tanah akibat bencana alam.

Berdasarkan kesepakatan bersama maka solusi yang diberikan oleh pemerintah daerah adalah dengan memberikan kebijakan oleh Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman mewakili pemerintah daerah dengan memberikan sertifikasi hak atas tanah pada daerah hunian tetap maupun tempat daerah terkena eropsi gunung Merapi dengan perjanjian tersendiri yang dituangkan dalam lembar sertifikat hak atas tanah tersebut.

C. Hukum Pengadaan Tanah

Letusan gunung Merapi sebagai bencana nasional memerlukan tindakan yang tepat dari pemerintah baik dalam hal penanganan pada saat bencana, maupun pasca bencana. Penanganan pasca bencana tersebut salah satunya adalah penataan kembali kawasan pemukiman yang aman sebagai

tempat tinggal maupun sebagai sarana mencari nafkah. Penataan kawasan ini tentu memerlukan ketersediaan lahan yang menjadikan pemerintah perlu mengambil langkah pengadaan tanah.

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah[14]:

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan cara pengadaan tanah tersebut ada dua macam, yaitu:

1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pada Perkembangannya, pengadaan tanah masih banyak menemui kendala, atau dapat diartikan bahwa payung hukum yang ada belum mampu menyelesaikan masalah yang muncul. Pemerintah kemudian mensahkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 5 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa "pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum

[14] Pasal 1 butir 3 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Kata wajib ini tentu berarti adanya hal yang bersifat paksaan atau merupakan suatu pencabutan hak atas tanah.

Payung hukum pengadaan tanah pada saat terjadinya erupsi Gunung Merapi tahun 2010 adalah Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, sebagaimana telah dilakukan perubahan dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dengan ketentuan petunjuk pelaksanaannya dalam Peraturan Kepala badan Pertanahan nasional RI nomor 3 Tahun 2007. Proses Pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum memang mensyaratkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menyusun proposal paling lambat setahun sebelumnya. Namun, memperhatikan bahwa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dipergunakan untuk fasilitas keselamatan umum dan penanganan bencana yang mendesak maka proposal tidak diperlukan[15]. Tidak diperlukannya proposal menjadikan bupati dapat langsung mengeluarkan ijin penetapan lokasi.

Pengadaan tanah untuk bagi korban erupsi Merapi di dasarkan atas konsep kepentingan umum. Maria S.W. Soemardjono menyatakan bahwa konsep kepentingan umum selain harus memenuhi "peruntukannya" juga harus dapat dirasakan "kemanfaatannya"[16]. Hal yang dapat digolongkan dalam kepentingan umum tersebut telah ditetapkan dalam daftar, baik pada Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 (14 hal) dan Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005 (21 hal). Pada Peraturan Presiden No. 65 tahun 2006 hal yang dapat digolongkan dalam kepentingan umum menjadi 7 hal. Namun pada

[15] Pasal 3, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007

[16] Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.

Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 kembali bertambah sehingga menjadi 18 hal yaitu:

1. pertahanan dan keamanan nasional;
2. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
8. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
10. fasilitas keselamatan umum;
11. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
12. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. cagar alam dan cagar budaya;
14. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
15. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
16. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
17. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
18. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pengadaan tanah untuk korban erupsi merapi dapat digolongkan kedalam fasilitas keselamatan umum mengingat tanah masyarakat yang akan dibebaskan akan digunakan sebagai daerah yang tidak boleh ditinggali.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diawali dengan kegiatan penyuluhan. Penyuluhan tersebut dapat diulang kembali apabila masyarakat tidak menerima. Namun, apabila dalam penyuluhan kedua masyarakat kembali tidak dapat menerima untuk dipindahkan, maka lokasi yang diajukan oleh panitia pengadaan tanah (panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota) mengusulkan kepada Bupati/Walikota untuk menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya[17].

Langkah selanjutnya dalam hal pengadaan tanah adalah kegiatan identifikasi dan inventarisasi yang meliputi kegiatan:

1. penunjukan batas;
2. pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan;
3. pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas bidang tanah;
4. penetapan batas-batas bidang tanah dan/atau bangunan;
5. pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah;
6. pendataan status tanah dan/atau bangunan;
7. pendataan penguasaan dan pemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau
8. tanaman;
9. pendataan bukti-bukti penguasaan dan pemilikan tanah dan/atau bangunan
10. dan/atau tanaman; dan

[17] Lihat pasal 19 Peraturan Kepala badan Pertanahan nasional RI nomor 3 Tahun 2007

11. lainnya yang dianggap perlu.

Terdapat dua hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi pengadaan tanah yaitu Peta Bidang Tanah dan Daftar yang memuat[18]:

1. Nama Pemegang Hak Atas Tanah;
2. Status Tanah dan dokumennya;
3. Luas Tanah;
4. Pemilikan dan/atau Penguasaan Tanah dan/atau bangunan dan/atau benda benda lain yang berkaitan dengan tanah;
5. Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah;
6. Pembebanan Hak Atas Tanah; dan
7. Keterangan lainnya.

Dalam hal terjadi keberatan terhadap hasil identifikasi dan inventarisasi tanah dari masyarakat maka akan diselesaikan secara musyawarah. Kegiatan musyawarah tersebut bila tidak juga memperoleh titik temu dapat diselesaikan lewat pengadilan.

Kegiatan identifikasi dan inventarisasi kemudian dilanjutkan dengan kegiatan penilaian untuk menentukan nilai ganti rugi lahan yang akan dibayarkan oleh pemerintah. Hasil penilaian ini yang kemudian dijadikan dasar musyawarah yang dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat. Penilaian ini dilakukan oleh tim penilai harga tanah atau lembaga penilai harga tanah. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dilakukan oleh Kepala

[18] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta*:* Kencana Prenada Media Group, 2010

Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang membidangi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda benda lain yang berkaitan dengan tanah, dengan berpedoman pada standar harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan[19].

Musyawarah dilakukan dengan tujuan untuk menjelaskan rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; dan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi. Musyawarah rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dianggap telah tercapai kesepakatan, apabila paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) dari luas tanah yang diperlukan untuk pembangunan telah diperoleh atau 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah pemilik telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi. Musyawarah dapat dilakukan kembali dalam hal belum terdapat kesepakatan. Jika pemilik tetap menolak, maka panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota memerintahkan agar Instansi pemerintah untuk menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah bagi pelaksanaan pembangunan.

D. Kronologi Erupsi Gunung Merapi

Gunung Merapi merupakan gunung api tipe strato, dengan ketinggian 2980 meter dari permukaan laut. Gunung ini merupakan yang teraktif di Indonesia, dan secara administratif berada padai dua provinsi dan empat kabupaten yaitu Kabupaten Sleman di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan kabupaten Magelang, kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Klaten di

[19] BAPPENAS, BNPB, *Rencana Op.Cit*.

provinsi Jawa Tengah. gunung Merapi memiliki catatan letusan hingga 80 kali dalam kurun waktu 338 tahun dangan selang waktu istirahat antara 1 – 18 tahun atau rata-rata 4 tahun sekali. gunung Merapi memiliki ciri letusan yang disertai oleh munculnya awan panas. Luncuran awan panas tersebut menyebabkan meluasnya daerah terdampak bencana mengikuti bentuk morfologis gunung Merapi[20].

Berkaitan dengan kejadian erupsi gunung Merapi tersebut maka melalui pusat vulkanologi dan mitigasi bencana geologi, kementerian energi dan sumber daya mineral kemudian menetapkan kawasan rawan bencana gunung Merapi di provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 2010. Penetapan itu dicantumkan dalam peta yang mencakup jenis dan sifat bahaya gunung api, daerah rawan bencana, arah jalur penyelamatan diri, lokasi pengungsian dan pos-pos penanggulangan bencana. Kawasan rawan bencana gunung Merapi dibagi kedalam tiga tingkatan yaitu: kawasan rawan bencana III, kawasan rawan bencana II, dan kawasan rawan bencana I.

Kawasan Rawan Bencana III, adalah kawasan dekat dengan sumber bahaya berupa awan panas, aliran lava, guguran batu, lontaran batu (pijar) dan hujan abu lebat. Kawasan ini karena tingkat kerawanan yang tinggi, maka tidak diperkenankan untuk digunakan sebagai hunian tetap. Penetapan batas kawasan rawan bencana III didasarkan pada sejarah kegiatan dalam waktu 100 tahun terakhir. Kawasan rawan bencana III gunung Merapi ini merupakan

[20] BAPPENAS, BNPB, *Ibid.*

kawasan yang paling rawan terkena letusan, apapun jenis dan besar letusan. Dalam rangka upaya pengurangan risiko bencana, perlu dilakukan pengendalian tingkat kerentanan. Apabila terjadi peningkatan aktivitas gunung Merapi yang mengarah kepada letusan, masyarakat yang masih bertempat tinggal di kawasan rawan bencana III diprioritaskan untuk diungsikan terlebih dahulu.

Kawasan Rawan Bencana II, terdiri atas dua bagian, yaitu: a). aliran massa berupa awan panas, aliran lava dan lahar; b). lontaran berupa material jatuhan dan lontaran batu (pijar). Pada kawasan rawan bencana II masyarakat diharuskan mengungsi apabila terjadi peningkatan kegiatan gunung api sampai daerah ini dinyatakan aman kembali. Pernyataan harus mengungsi, tetap tinggal ditempat, dan keadaan sudah aman kembali, diputuskan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penetapan batas kawasan rawan bencana II didasarkan kepada sejarah kegiatan lebih tua dari 100 tahun.

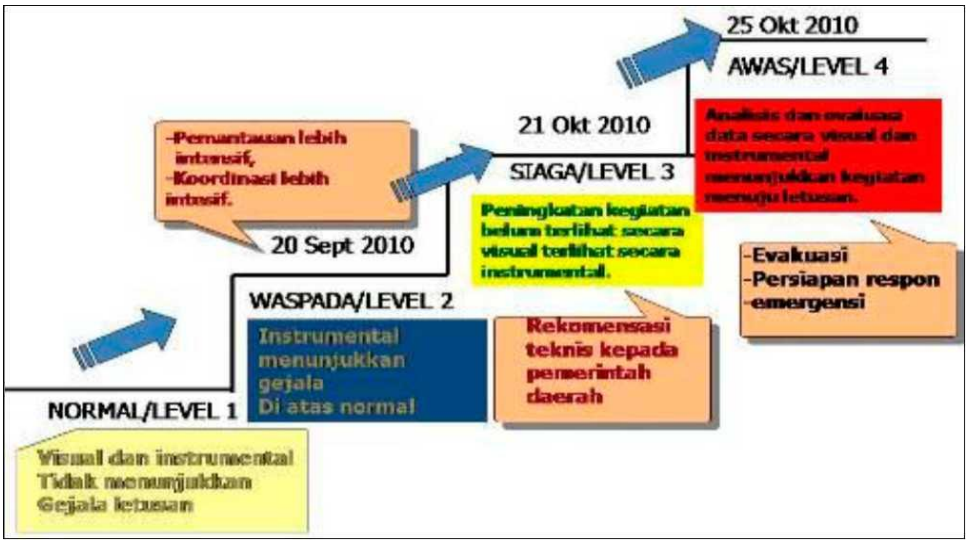
Kawasan Rawan Bencana I, adalah kawasan yang berpotensi terlanda lahar/banjir dan tidak menutup kemungkinan dapat terkena perluasan awan panas dan aliran lava lahar adalah aliran massa berupa campuran air dan material lepas berbagai ukuran yang berasal dari ketinggian gunungapi produk erupsi gunung Merapi. Endapan awan panas pada sungai juga berpotensi menjadi lahar apabila terjadi hujan dengan intensitas tinggi. Ancaman lahar berupa meluapnya lahar dari badan sungai yang melanda daerah permukiman,

pertanian dan infrastruktur. Apabila terjadi lahar dalam skala besar, warga masyarakat yang terancam agar dievakuasi untuk mencegah korban jiwa.

Kronologis terjadinya erupsi gunung Merapi berdasarkan balai penyelidikan dan pengembangan teknologi kegunungan, Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) adalah sebagai berikut:

1. 20 September 2010 aktivitas gunung Merapi terus meningkat sehingga statusnya kemudian dinaikkan dari tingkat normal ke tingkat waspada.
2. 21 Oktober 2010 melihat dari intensnya aktivitas vulkanisme status Gunung Merapi kembali dinaikkan dari tingkat waspada ke tingkat siaga.
3. 25 Oktober 2010, pukul 06:00 WIB, status aktivitas Gunung Merapi kembali dinaikkan dari tingkat siaga ke tingkat awas. Daerah aman bagi penduduk di luar 10 km dari puncak gunung Merapi.
4. 26 Oktober 2010 pukul 17:02 WIB telah terjadi erupsi pertama dengan jarak awan panas menyapu hingga 7,5 km dari puncak gunung Merapi.
5. 3 November 2010 aktivitas gunung Merapi kembali meningkat dengan ditunjukan adanya awan panas beruntun mulai pukul 11:11 – 15:00 WIB tanpa henti dengan jarak luncur awan panas bertambah mencapai 9 km dari puncak gunung Merapi.
6. 3 November 2010 pukul 15:05 WIB diputuskan bahwa daerah aman ditambah menjadi radius 15 km dari puncak gunung Merapi.
7. 4 November 2010 pukul 00:00 WIB-24:00 WIB, terjadi erupsi lanjutan dengan jarak luncur awanpanas mencapai 14 km dari puncak gunung Merapi dengan sebaran pada semua lembah sungai yang berhulu di gunung Merapi.

8. 5 November 2010 pukul 01:00 WIB : daerah aman kembali ditambah menjadi radius 20 km dari puncak gunung Merapi. Di dahului dengan suara gemuruh yang terdengar hingga jarak 28 km dari puncak gunung. Merapi.
9. 14 November 2010 : pembatasan daerah aman diturunkan secara regional berdasarkan penurunan aktivitas dan jangkauan luncuran awan panas, yatu 15 km untuk Magelang, 10 km untuk Boyolali dan Klaten
10. 19 November 2010 : daerah bahaya merapi kembali dikurangi menjadi 10 km untuk Magelang dan Klaten serta 5 km untuk Boyolali.
11. 3 Desember 2010 : status aktivitas gunung Merapi diturunkan dari tingkat awas ke tingkat siaga, dengan ketentuan tidak ada kegiatan dalam radius 2,5 km dari puncak dan wilayah bahaya lahar berada pada jarak 300 m dari bibir sungai yang berhulu di puncak gunung Merapi.



Sumber: BPPTK, PVMBG, 2010 *dalam BAPPENAS dan BNPB (2011; 24)*

Gambar 1
Kronologi Peningkatan Aktivitas Gunung Merapi

Tabel 1
Aktivitas Luncuran Awan Panas Gunung Merapi

Waktu	Awan Panas (Jumlah)	Jarak Luncur Maks.	Arah Awan Panas	
26 Okt. 2010	8 kali	7,5 km (K. Gendol)	K. Gendol	Selatan
			K. Senowo K. Lamat	Barat Barat
28 Okt. 2010	3 kali	2 km	K. Gendol	Selatan
		2 km (K. Krasak)	K. Senowo	Barat
29 Okt. 2010	33 kali		K. Lamat K. Krasak	Barat Barat Daya
			K. Gendol	Selatan
			K. Boyong	Selatan
30 Okt. 2010	2 kali	3,5 km (K. Gendol)	K. Kuning K. Senowo K. Lamat K. Krasak	Selatan Barat Barat Barat Daya
			K. Gendol	Selatan
31 Okt. 2010	4 kali	2 km (K. Gendol)	K. Senowo K. Lamat K. Krasak	Barat Barat Barat Daya
1 Nov. 2010	7 kali	4 km (K. Gendol)	K. Gendol K. Woro	Selatan Tenggara
2 Nov. 2010	7 kali	5 km	K. Gendol	Selatan
3 Nov. 2010	Beruntun	9 km	K. Gendol	Selatan
10 Nov. 2010	1 kali	-	-	-
11 Nov. 2010	1 kali	-	-	-
12 Nov. 2010	2 kali	4 km	K. Gendol K. Talang	Selatan
14 Nov. 2010	2 kali	4 km	-	-
18 Nov. 2010	1 kali	-	-	-
21 Nov. 2010	1 kali	-	-	Barat
22 Nov. 2010	5 kali	-	K. Gendol	Selatan

Sumber: BPPTK, PVMBG, 2010 *dalam BAPPENAS dan BNPB (2011; 24)*

Sumber: BNPB, 2010 dalam BAPPENAS dan BNPB (2011; 24)

Gambar 2
Puncak Merapi dari arah Balerante, Klaten, 1 November 2010

Sumber: BNPB, 2010 dalam BAPPENAS dan BNPB (2011; 25)

Gambar 3
Puncak Merapi dari Kab. Sleman

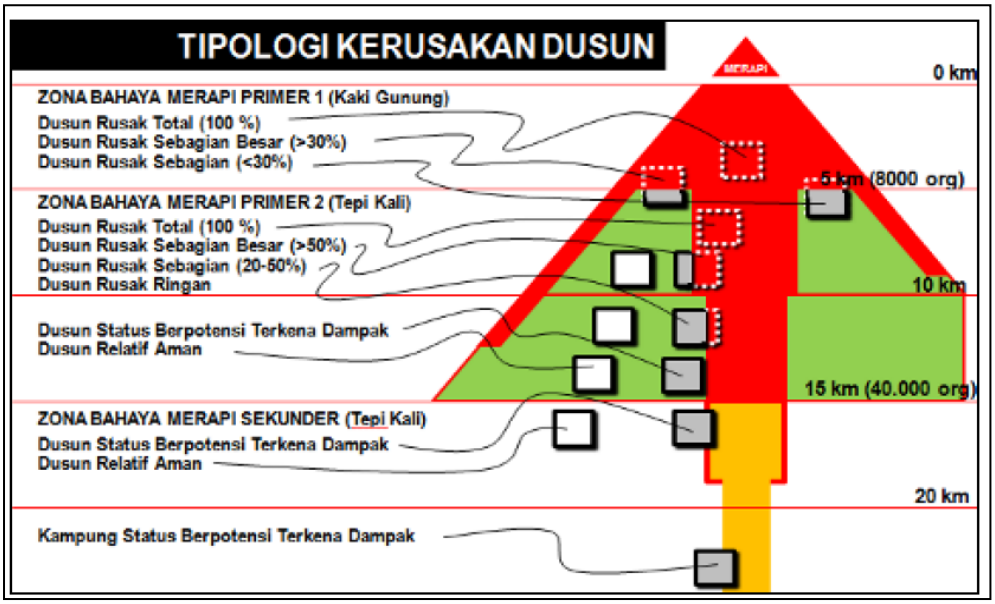
Melihat kronologis diatas dapat disimpulkan bahwa peningkatan status Gunung Merapi menjadi sangat cepat yaitu hanya 5 hari (dari tanggal 20 – 25 Oktober 2010). Perubahan terus menerus terhadap jarak aman letusan dari 10 Km (tanggal 25 Oktober 2010) menjadi 20 Km (tanggal 5 November 2010) yang hanya berselang 11 hari mengindikasikan bahwa erupsi yang terjadi pada Gunung Merapi kali ini diluar perkiraan dan lebih luas dari yang pernah terjadi. Adanya ketentuan yang melarang aktivitas pada jarak 300 meter dari bibir sungai setelah diturunkanya status Merapi (tanggal 3 Desember 2010) menunjukan ancaman bahaya susulan erupsi merapi pada masyarakat di sekitar sungai yang berhulu di gunung Merapi.

Kejadian erupsi tersebut mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan harta benda. Bencana ini merupakan yang terbesar dibandingkan dengan bencana serupa pada lima kejadian sebelumnya, yaitu kejadian pada tahun 1994, 1997, 1998, 2001 dan 2006. Berdasarkan data Pusdalops BNPB pertanggal 27 November 2010, bencana erupsi gunung Merapi ini telah menimbulkan korban jiwa sebanyak 242 orang meninggal di wilayah DI Yogyakarta dan 97 orang meninggal di wilayah Jawa Tengah[21].

Kerusakan yang diakibatkan oleh erupsi gunung Merapi berdampak pada sektor permukiman, infrastruktur, sosial, ekonomi, lintas sektor yang mengakibatkan terganggung aktivitas dan layanan umum di daerah sekitar gunung Merapi. Material semburan gunung Merapi telah mengakibatkan terkuburnya beberapa dusun di Kabupaten Sleman, Provinsi DI Yogyakarta dan menimbun serta merusak ribuan rumah penduduk. Di Provinsi DI

[21] BAPPENAS, BNPB, *Ibid*.

Yogyakarta, tercatat 3.424 rumah mengalami kerusakan dengan rincian 2.636 rumah rusak berat, 156 rumah rusak sedang dan 632 rusak ringan. Sementara di Provinsi Jawa Tengah tercatat 1.635 rumah mengalami kerusakan, 174 diantaranya rusak berat, 551 rusak sedang dan 950 rusak ringan.



Sumber: BPPTK, PVMBG, 2010 dalam BAPPENAS dan BNPB (2011; 29)

Gambar 4
Tipologi Kerusakan Dusun

Sampai dengan tanggal 12 Desember 2010, menurut BNPB kejadian bencana erupsi gunung Merapi tersebut telah mengakibatkan 277 jiwa meninggal dunia serta mengakibatkan 12.839 orang mengungsi yang tersebar di titik-titik pengungsian di kabupaten/kota di Provinsi D.I. Yogyakarta. Kerusakan dibidang permukiman menurut BNPB mencapai Rp.580,82 Miliar, atau 27,12% dari total nilai kerusakan dan kerugian disemua sektor sebesar Rp.2,14 Triliun[22].

Kerusakan paling banyak dan termasuk dalam kategori rusak berat/hancur hanya terjadi di wilayah Kecamatan Cangkringan, sedangkan

[22] BAPPENAS, BNPB, *Ibid.*

untuk kondisi perumahan di kecamatan lainnya tingkat kerusakannya termasuk rusak sedang dan rusak ringan. Kerusakan ringan disebabkan terjadinya hujan kerikil, pasir dan abu yang terjadi beberapa hari dan yang paling besar terjadi pada tanggal 5 Desember 2010 dini hari. Dalam hal ini ribuan keluarga harus membersihkan rumahnya apabila akan dihuni kembali. Tercatat 40.634 unit rumah yang perlu dilakukan pembersihan, dimana hal ini akan menimbulkan kerugian yang diperkirakan mencapai Rp 25 Miliar.

Tanggal 26 Juni 2014 Bupati Sleman Sri Purnomo menyerahkan sertifikat tanah pertanian kepada 92 orang. Itu terdiri atas, 55 bidang di Dusun Cancangan, Umbulharjo, 38 bidang di Koripan, dan 9 bidang di Kepuharjo. Telah ada 1.290 sertifikat tanah selesai dengan biaya APBN[23].

E. Kondisi Masyarakat disekitar Kawah Merapi DIY

1. Penggunaan Lahan

Penggunaan lahan di sekitar Gunung Merapi di dominasi oleh pertanian, baik pertanian sawah maupun pertanian non sawah. Pertanian non sawah yang paling umum adalah rumput pakan sapi perah. Berikut disajikan data penggunaan lahan masyarakat sekitar Merapi.

[23] http://www.radarjogja.co.id/berharap-bisa-redam-konflik/Jun 27, 2014

Tabel 2
Komposisi Penggunaan Lahan Masyarakat sekitar Merapi
Kabupaten Sleman

Kecamatan	Sawah (Km²)			Pertanian Bukan Sawah	Non Pertanian	Total Area (Km²)
	Pengairan Teknis	Pengairan Non Teknis	Tidak Pengairan			
Ngemplak	7.2	5.3	0.2	3.4	7.5	23.5
Turi	0	0.6	0	17.9	10.2	28.7
Pakem	8.4	8.7	0	9.2	17.6	43.8
Cangkringan	7.8	2.7	2.0	21.0	14.5	48.0
Total	**23.4**	**17.1**	**2.2**	**51.8**	**49.8**	**144**

Sumber : Podes 2008, Biro Pusat Statistik

Jumlah penduduk DIY yang bertempat tinggal di daerah zona ancaman bahaya Gunung Merapi sejumlah 113.420 jiwa yang meliputi 15 desa, dengan luas area 144 Km².

Tabel 3
Jumlah dan Kepadatan Penduduk Daerah Zona Ancaman Merapi
(Radius 15 km dari kawah)

Kecamatan	Jumlah Desa	Penduduk			Luas (Km²)	Kepadatan/ Km²
		L	P	Total		
Ngemplak	3	17.682	18.251	35.933	23.5	1.529,1
Turi	2	8.372	8.433	16.805	28.7	585,5
Pakem	5	16.185	17.076	33.261	43.8	759,4
Cangkringan	5	13.059	14.362	27.421	48	571,3
Total	**15**	**55.298**	**58.122**	**113.420**	**144**	

Sumber : Podes 2008, Biro Pusat Statistik

2. Kondisi Perumahan, Sarana dan Prasarana Publik

Kondisi perumahan di zona ancaman Merapi umumnya sudah bersifat permanen. Hal ini menyebabkan nilai kerusakan dan kerugian akibat erupsi Gunung Merapi di sektor perumahan yang ditanggung oleh masyarakat adalah sangat besar. Mengingat rumah adalah aset terbesar yang dimiliki maka rumah yang telah bersifat permanen menjadikan keterikatan yang tinggi sehingga masyarakat berkeberatan untuk meninggalkan daerah rawan ancaman bahaya

Tabel 4
Kondisi Perumahan di Sekitar Kawah Merapi

Kecamatan	Kabupaten	Jumlah Desa	Rumah			Total
			Permanen	Semi Permanen	Tidak Permanen	
Ngemplak	Sleman	9	8.725	531	106	9.362
Turi	Sleman	7	3.361		296	3.657
Pakem	Sleman	3	8.322	665	411	9.398
Cangkringan	Sleman	6	5.651	595	745	6.991
Total		**25**	**26.059**	**1.791**	**1.558**	**29.408**

Sumber: PODES 2008, Biro Pusat Statistik

Kondisi jalan di daerah sekitar erupsi merapi umumnya merupakan jalan aspal, dan hanya beberapa ratus meter yang terputus oleh aliran lahar dingin. Sekurangnya satu buah jembatan terputus diterjang aliran lahar pasca erupsi yaitu jembatan yang menghubungkan antara Desa Kepuharjo dan Desa Glagaharjo. Pada saat pengambilan data jembatan tersebut telah dapat dibangun kembali.

F. Rehabilitasi dan Relokasi Korban Erupsi Merapi

Pemerintah pusat menetapkan beberapa kebijakan terkait dengan rehabilitasi dan rekontruksi korban erupsi merapi yaitu:

1. bantuan dana pembangunan rumah sebesar Rp. 30 juta/rumah, dengan luas bangunan 36 m² dengan fasilitas air tiga titik (kran luar 1 titik, kran dalam 2 titik), dan fasilitas listrik 1 stop kontak serta 3 titik lampu;
2. lahan relokasi disiapkan 100 m² tiap Kepala Keluarga (KK) dengan perkiraan tambahan luasan untuk fasos dan fasum seluas 50 m²/KK;
3. permukiman di KRB III yang tidak berdampak langsung erupsi akan diterapkan *zero growth;*

4. kebijakan pemulihan bidang perumahan dilaksanakan melalui skema relokasi atas wilayah yang masuk dalam area terdampak langsung di kawasan rawan bencana berdasarkan peta rekomendasi Badan Geologi Kementerian ESDM dan Ditjen Penataan Ruang Kementerian PU;
5. pelaksanaan rehabilitasi dan rekontruksi, serta relokasi perumahan dan pemukiman dilaksanakan melalui program rehabilitasi dan rekontruksi masyarakat dan Pemukiman Berbasis Komunitas (Rekompak);
6. transmigrasi korban bencana erupsi Merap bagi yang berminat;
7. jumlah rumah yang dibangun adalah total 3.023 unit berlokasi di Provinsi DIY;
8. pemulihan bidang perumahan dan pemukiman pasca erupsi Merapi akan dilaksanakan selama tahun 2011-2012 dan berkesinambungan dengan pemulihan pascabencana lahar dingin sampai tahun 2013[24].

Pemerintah dalam melaksanakan kebijakan rehabilitasi dan rekontruksi membagi kegiatan tersebut dalam lima sektor yaitu: a) perumahan, b) infrastruktur, c) ekonomi produktif, d) sosial, e) lintas sektor.

Rehabilitasi dan rekontruksi untuk sektor perumahan dilaksanakan pada total 3.023 KK dengan rincian 2.682 KK korban erupsi dan 341 KK korban lahar dingin. Hunian tetap yang dibangun pemerintah tersebar dalam 16 titik lokasi baik secara kolektif maupun lokasi mandiri. Pemerintah juga melaksanakan proses sertifikasi terhadap tanah hak milik lokasi hunian tetap

[24] Lihat Laporan Pelaksanaan Rehabilitasi Dan Rekontruksi Pasca Erupsi Merapi Tahun 2010, hal : 15

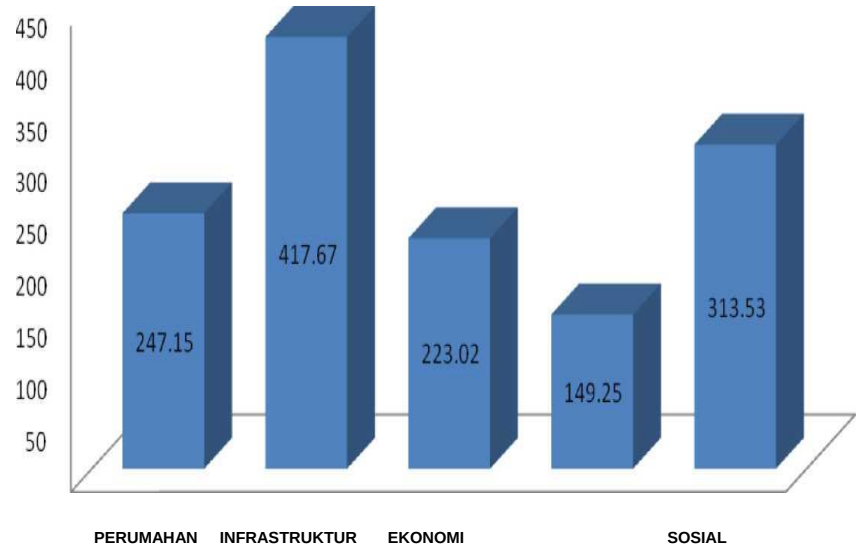
tersebut dan sampai awal tahun 2013 telah diterima 1.118 sertifikat serta 1 sertifikat untuk fasilitas sosial dan fasilitas umum. Permasalahan yang muncul dalam rehabilitasi dan rekontruksi sektor perumahan adalah masih adanya 656 KK korban erupsi yang belum bersedia di relokasi karena berbagai alasan.

G. Kebutuhan Dana Pasca Bencana

Penilaian kebutuhan pemulihan pasca bencana erupsi Merapi dilakukan melalui koordinasi dengan Pemda Provinsi D.I. Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah serta dengan melibatkan Kementerian/Lembaga terkait serta dukungan dari lembaga internasional. Penilaian kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Merapi berangkat dari analisa terhadap data kerusakan dan kerugian serta analisa dampak terhadap kemanusiaan akibat gangguan terhadap akses, fungsi/proses dan peningkatan risiko pasca bencana erupsi gunung Merapi.

Berdasarkan analisa terhadap kerusakan dan kerugian serta dampak terhadap kemanusian pascabencana erupsi Merapi tersebut, yang meliputi: sektor perumahan, sektor infrastruktur, sektor ekonomi produktif, sektor sosial dan lintas sektor. Sehingga, diperkirakan total kebutuhan pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana erupsi Merapi untuk kabupaten-kabupaten yang terkena dampak di Provinsi D.I. Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah mencapai Rp.1,35 Triliun, masing-masing Provinsi D.I. Yogyakarta sebesar Rp.770,90 Miliar dan Jawa Tengah Rp.548,31 Miliar. Dimana sebagian besar kebutuhan pemulihan di peruntukkan bagi pendanaan sektor Sektor Infrastruktur sebesar Rp.417,67 Miliar (30,92% dari total

kebutuhan pendanaan), kemudian disusul kebutuhan pemulihan Lintas Sektor sebesar Rp.313,53 Miliar (23,21%), sektor Perumahan sebesar Rp.247,15 Miliar (18,30%), Sektor Ekonomi Produktif Rp.223,01 Miliar (16,51%) dan Sektor Sosial sebesar Rp.149,25 Miliar (11,05%) sebagaimana yang digambarkan dalam diagram dan tabel rincian kebutuhan dibawah ini.



Sumber: BAPPENAS dan BNPB (2011; 47)

Gambar 5
Kebutuhan Pendanaan Pemulihan Pascabencana Erupsi Merapi per Sektor (Rp. Miliar)

Diagram di bawah ini menunjukkan komposisi pembiayaan pemulihan pascabencana erupsi Merapi tahun 2011-2013 berdasarkan usulan sumber pendanaan, sebagai berikut: APBN sebesar Rp.1,22 Triliun (90,72% dari total kebutuhan pendanaan); APBD Provinsi sebesar Rp.72,01 Miliar (5,32% dari total kebutuhan pendanaan) dan APBD Kabupaten sebesar Rp.53,60 Miliar (3,95% dari total kebutuhan pendanaan).

Erupsi gunung Merapi yang melanda Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di kabupaten Sleman serta wilayah Provinsi Jawa Tengah yang meliputi Kabupaten Magelang, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Boyolali pada tanggal 26 Oktober 2010, 29 Oktober 2010 dan 5 Nopember 2010, telah mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan juga kerusakan dan kerugian di berbagai sektor yang dapat dikelompokkan menjadi sektor perumahan, infrastruktur, sosial, ekonomi produktif dan lintas sektor.

BAB III

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

A. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana erupsi Merapi di Provinsi D.I. Yogyakarta dan Jawa Tengah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pendanaan penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, bersumber dari APBN, APBD Provinsi dan APBD Kota/Kabupaten dan masyarakat. Dalam kaitannya dengan perencanaan dan penganggaran tahunan, Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Erupsi Merapi akan dituangkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah untuk penyusunan RAPBN, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota untuk penyusunan RAPBD.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkanya asas Sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum pada prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa ada Sentralisasi sebab akan menghadirkan disintegrasi. otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasan berprakarsa, memerlukan bimbingan

dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan[1]. Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini pemerintah menetapkan kebijakan makro sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya[2].

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, (2) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonomi[3]

Menjaga kesatuan dan integritas negara selama ini menjadi alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi urusan pemerintahan. Hal ini tentu tidak memperhatikan keinginan dari pemerintah daerah untuk dapat terlibat secara langsung untuk mengelola kepentingan daerah. Dominasi tersebut telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi tidak harmonis yang justru menjadi ancaman sebenarnya bagi negara kesatuan.

---

[1] Ni'Matul Huda, "*Hukum .....Op.Cit.* Hlm 13

[2] Ni'Matul Huda, "*Ibid*., hlm 14.

[3] Fahmi Amrusyi, " *Otonomi dalam Negara Kesatuan*", *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press, 1987, hlm 56

Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*Central Government*) dan pemerintah local (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat. Selain itu karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan[4].

Negara Kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang Federalism, hal ini karena bentuk negera federal memerlukan persyaratan tertentu untuk mewujudkannya dalam kehidupan sebuah negara. Pada Negara yang tinggi tingkat homogenitasnya tidak sulit mempraktekan federalism, sebaliknya pada masyarakat yang tinggi tingkat fragmentasi sosisalnya maka diperlukan pemerintahan nasional yang kuat[5].

Menurut Ni'Matul Huda istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarian atupun otoritarian oleh karena itu istilah persatuan harus sikembalikan pada bunyi sila ketiga Pancasila, yaitu "Persatuan Indonesia" bukan "Persatuan dan Kesatuan Indonesia" apalagi "Kesatuan Indonesia"[6]. Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 merupakan negara kesatuan yang berbentuk

[4] Ni'matul Huda, "*Hukum ...Op.Cit*, hlm 42-43

[5] Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, "*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*", Yogyakarta: Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, 2002, hlm 3.

[6] Ni'Matul Huda, *Hukum….., Op. Cit.*

Republik (Pasal 1 ayat (1)). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi hingga kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintah daerah (Pasal 18 ayat (1)). Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1), serta masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)), dan batas-batas dan hak-haknya (Pasal 25 A). Terkait dengan bentuk negara secara jelas dan tegas disebutkan bahwa "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan"* (Pasal 37 ayat (5)).

Menurut Bhenyamin Hoessein rumusan Pasal 18 ayat (1) secara konsepsional keliru dan dikhawatirkan dapat dicerna secara sesat. Pembagian daerah dapat ditafsirkan melahirkan negara majemuk seperti dalam negara federal[7]. Menurut Jimly Asshidiqie Prinsip-prinsip fedralistik justru dipertegas dalam Amandemen Kedua UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) menegaskan pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Selain itu Pasal 18 ayat (5) menyebutkan bahwa "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Pasal ini menyebabkan konsep kekuasaan asal atau sisa seolah-oleh berada di pemerintahan daerah yang lebih dikenal dilingkungan negara-negara federal[8].

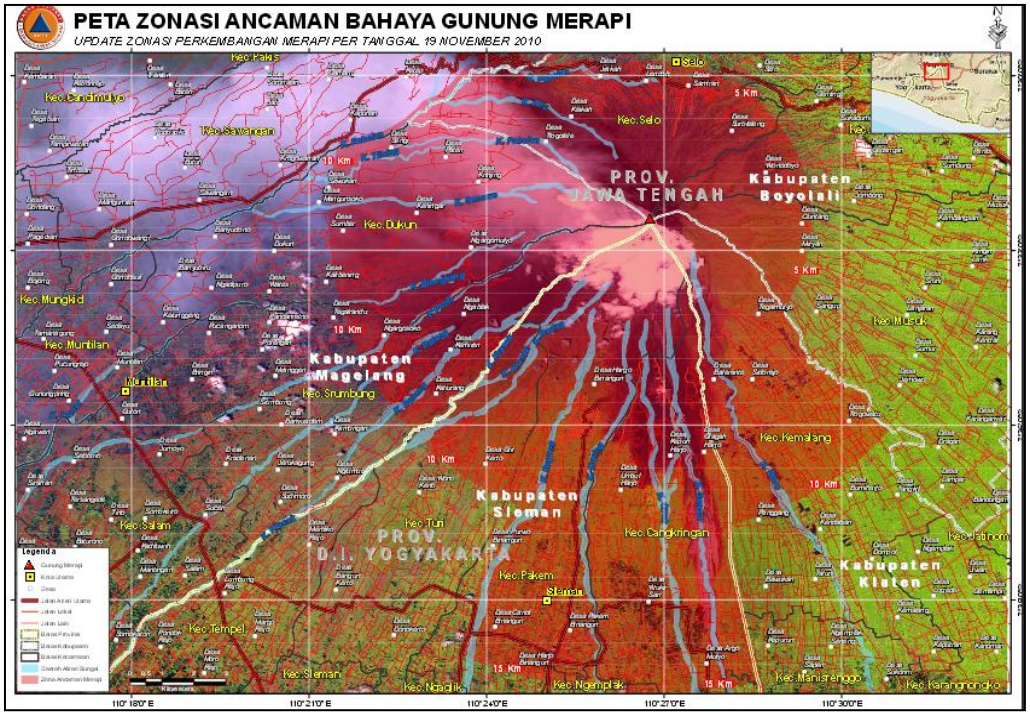
---

[7] Bhenyamin Hoessein, "*Otonomi Daerah: Review Implementasi dan Prospek Ke Depan*", makalah dalam"Temu Refleksi Politik dan Pemerintahan Dalam Negeri Tahun 2003 dan Proyeksi Tahun 2004, Jakarta: Diselenggarakan Departemen Dalam Negeri 15 Januari 2004.

[8] Jimly Asshidiqie, *Konstitusi .....Op.Cit.* hlm.272-273

B. Peran Pemerintah dalam Pengaturan Tata Ruang

Pemerintah merasa berkepentingan untuk mengatur penggunaan lahan yang dinyatakan dalam Undang-undang nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Salah satu sebab diperlukannya pengaturan mengenai tata ruang ini adalah adanya kesadaran bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan. Undang-undang ini menjadi legitimasi bagi pemerintah untuk mengatur setiap peruntukan tanah yang dimiliki masyarakat.



Sumber: BNPB, 2010 dalam BAPPENAS dan BNPB (2011; 2)

Gambar 6
Peta Zonasi Ancaman Bahaya Gunung Merapi

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang[9]. Memperhatikan definisi ini maka konteks yang diterapkan oleh pemerintah di dalam melakukan relokasi haruslah meliputi perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Selain hal itu begitu pentingnya rencana tata ruang pada kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar sehingga rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) DIY telah mengidentifikasi daerah-daerah rawan bencana erupsi merapi yang diwujudkan dalam peta zonasi ancaman bahaya gunung Merapi yang telah diperbaharui tanggal 19 November 2010 atau sesaat setelah erupsi awan panas (Lihat: Bab II, Kronologis terjadinya erupsi gunung Merapi).

Berdasarkan peta tersebut sedikitnya terdapat 13 desa yang meliputi 3 Kecamatan pada wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang masuk dalam zona ancaman Merapi yaitu pada radius 10 – 15 km dari puncak gunung. Adanya pembaharuan peta ancaman ini yang memperbesar wilayah terdampak mengakibatkan perlu dilakukannya penataan ruang yang baru dilevel kabupaten hingga nasional. Inilah sebabnya relokasi korban erupsi merapi menjadi masalah pertanahan berskala nasional melihat dari banyaknya tanah masyarakat yang perlu dilakukan relokasi[10].

[9] Undang-undang nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal I angka 5
[10] BAPPENAS, BNPB, *Rencana ….Op.Cit*.

Undang-undang mengenai penataan ruang sejatinya merupakan bagian dari amanah Pasal 33 UUD 1945 yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh Pemerintah pusat dan daerah dengan menghormati hak warga negara. Besarnya jumlah korban dan dampak ekonomi yang terjadi pada suatu bencana alam merupakan indikasi terjadinya ketidakpatuhan terhadap pengaturan tata ruang selama ini. Karena salah satu tujuan dari penataan ruang adalah menjamin keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan. Contoh dari ketidak patuhan terhadap penataan ruang tersebut adalah banyaknya korban erupsi merapi yang bertempat tinggal di sekitar sungai-sungai di Gunung Merapi.

Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi meyebabkan meningkatnya kebutuhan sarana dan prasarana, terutama untuk kebutuhan bercocok tanam dan tempat tinggal. Berdasarkan data pada (tabel 1) daerah Pakem dan Cangkringan yang berjarak 5 s.d 15 km dari kawah merapi merupakan daerah penggunaan lahan paling masif dengan yaitu 2/3 dari total luas penggunaan lahan masyarakat merapi. Lahan tersebut digunakan untuk sawah dan pertanian bukan sawah. Sementara untuk sebaran penduduk Kecamatan Pakem yang memiliki radius 5 km memiliki kepadatan penduduk nomor dua setelah Kecamatan Ngemplak yaitu 759,4/Km² (tabel 2). Melihat besarnya penggunaan lahan dan jumlah penduduk disekitar kawah merapi maka wajar jika pemerintah mengambil sikap untuk melakukan pengaturan

tata ruang karena apabila tidak dilakukan pengaturan tata ruang akan semakin besar biaya yang ditanggung pemerintah bila terjadi bencana[11].

Penataan ruang berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, diselenggarakan berdasarkan asas-asas:

1. Keterpaduan: bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektoral, dan lintas pemangku kepentingan seperti; Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
2. Keserasian, dan keseimbangan: bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
3. Keberlanjutan: bahwa penataan ruang di selenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan: bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

[11] BAPPENAS, BNPB, *Ibid.*

5. Keterbukaan: bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi berkaitan dengan penataan ruang.
6. Kebersamaan dan kemitraan: bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
7. Kepastian hukum dan keadilan: bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
8. Akuntabilitas: bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat di pertanggung jawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan penataan ruang tersebut, Undang-Undang ini, antara lain, memuat ketentuan pokok sebagai berikut:

1. Pembagian wewenang antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan dalam mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.
2. Pengaturan penataan ruang yang dilakukan melalui penetapan peraturan perundang-undangan termasuk pedoman bidang penataan ruang sebagai acuan penyelenggaraan penataan ruang.

3. Pembinaan penataan ruang melalui berbagai kegiatan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang.
4. Pelaksanaan penataan ruang yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang pada semua tingkat pemerintahan.
5. Pengawasan penataan ruang yang mencakup pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang, termasuk pengawasan terhadap kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang melalui kegiatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.
6. Hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan penataan ruang.
7. Penyelesaian sengketa, baik sengketa antar daerah maupun antar pemangku kepentingan lain secara bermartabat.
8. Penyidikan, yang mengatur tentang penyidik pegawai negeri sipil beserta wewenang dan mekanisme tindakan yang dilakukan.
9. Ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana sebagai dasar untuk penegakan hukum dalam penyelenggaraan tata ruang.
10. Ketentuan peralihan yang mengatur keharusan penyesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang baru, dengan masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.

Sedangkan wewenang pemerintah dalam penataan ruang mencakup :

1. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional meliputi :
    a. Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
    b. Pemanfaatan ruang wilayah nasional;
    c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, meliputi :
    a. Penetapan kawasan strategis nasional;
    b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
    c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional;
    d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional yang mana kewenangan Pemerintah dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis melalui dekonsentrasi dan/ atau tugas pembantuan.
4. Kerjasama penataan ruang antar negara dan kerjasama penataan ruang antar provinsi:
    a. Kerjasama penataan ruang antar negara adalah kerja sama penataan ruang di kawasan perbatasan negara;

b. Pemberian wewenang kepada Pemerintah dalam memfasilitasi kerjasama penataan ruang antarprovinsi dimaksudkan agar kerjasama penataan ruang memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh provinsi yang bekerjasama.

5. Menyusun dan penetapkan pedoman bidang penataan ruang.
6. Menyebar luaskan informasi melalui media elektronik, media cetak, dan media komunikasi lain, sebagai bentuk perwujudan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan penataan ruang yang berkaitan :
   a. Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
   b. Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, dan
   c. Pedoman bidang penataan ruang.
7. Menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang yang disusun oleh pemerintah dan diberlakukan untuk seluruh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menjamin mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang.

Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam penataan ruang wilayah provinsi, meliputi :

1. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.

2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi meliputi :
    a. Perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
    b. Pemanfaatan ruang wilayah provinsi;
    c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi, meliputi :
    a. Penetapan kawasan strategis provinsi;
    b. Perencanaan tata ruang kawasan stretegis provinsi;
    c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi;
    d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi yang mana kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis.
4. Kerjasama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerjasama penetaan ruang antar kabupaten/kota. Pemberian wewenang kepada pemerintah daerah provinsi tersebut dalam memfasilitasi kerjasama penataan ruang antar kabupaten/ kota dimaksudkan agar kerjasama penataan ruang memberikan manfaat yang optimal bagi kabupaten/kota yang bekerjasama.
5. Menyusun petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

6. Menyebarluaskan informasi melalui media elektronik, media cetak, dan media komunikasi lain, sebagai bentuk perwujudan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan penataan ruang yang berkaitan :
    a. Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
    b. Arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi;
    c. Pedoman bidang penataan ruang.
7. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang. Contoh jenis pelayanan minimal dalam perencanaan tata ruang wilayah provinsi antara lain adalah keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi; sedangkan mutu pelayanan dinyatakan dengan frekuensi keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang wilayah provinsi.
8. Pemerintah mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila pemerintah daerah provinsi tidak dapat memenuhi standar pelayanan mimimal bidang penataan ruang.

Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, terdiri dari:

1. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota meliputi :
    a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota.
    b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
    c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/ kota.

3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota, meliputi :
   a. Penetapan kawasan trategis kabupaten/kota;
   a. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/ kota;
   b. Pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
   c. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
4. Kerjasama penataan ruang
5. Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
6. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

   Contoh jenis pelayanan dalam perancanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, antara lain adalah keikutsertaan masyarakat dalam menyusun rencara tata ruang wilayah kabupaten/kota, sedangkan mutu pelayanan dinyatakan dengan frekwensi keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang wiayah kabupaten/kota.
7. Pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

C. Hak Penguasaan atas Tanah

Melihat dari isi UUPA maka hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional diatur berdasarkan hierarki yang terdiri dari[12]:

[12] Wiratno. R, dkk. *Ahli-Ahli ……Op.Cit*.

1. Hak Bangsa Indonesia

   Hak Bangsa Indonesia dalam penguasaan tanah dapat dilihat pada Pasal 1 UUPA yang berbunyi:

   a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
   b. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
   c. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

   Sifat komunalistik ini ditambah dengan sifat religius yang terwujud dalam kalimat:

   "Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan Karunia Tuhan Yang maha Esa"

   Sehingga berdasarkan hal di atas timbulah hak penguasaan tertinggi pada tanah di Indonesia yaitu: Hak Bangsa Indonesia. Hak ini sebagai hak penguasaan tertinggi dari hukum tanah nasional mengandung konsekuensi bahwa secara langsung maupun tidak langsung dari hak-hak penguasaan tanah yang lain bersumber padanya.

2. Hak Menguasai dari Negara

   UUPA Pasal 2 berbunyi sebagai berikut:

   a. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu

pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

b. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
    1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
    2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
    3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
c. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
d. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Prinsipnya, Hak Menguasai dari Negara tidak memberi wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan seperti pada hak atas tanah.

3. Hak-Hak perorangan atas tanah

   Munculnya Hak-hak perorangan atas tanah disebutkan dalam Pasal 4 UUPA yang berbunyi:

   a. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
   b. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Inilah yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk memberikan hak atas tanah kepada perorangan baik hak primer maupun hak sekunder. Berdasarkan Pasal 16 UUPA terdapat 4 (empat) jenis hak primer atas tanah yang ditetapkan bagi warga negara Indonesia yaitu Hak Milik untuk keperluan perorangan, Hak Guna Usaha untuk keperluan usaha, Hak Guna Bangunan dan hak Pakai. Selain Hak primer juga terdapat hak sekunder yaitu: Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan di atas hak milik, atau juga Hak Gadai, Hak Usaha bagi hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa (Pasal 37, 41 dan 53 UUPA) yang kesemuanya berasal dari Hak Primer.

Mempertimbangkan hierarki hak atas tanah di atas maka apa yang dilakukan pemerintah terhadap permasalahan tanah yang terjadi pada relokasi pengungsi Merapi sudahlah tepat dan mendasar dengan mempertimbangkan pada Hak Bangsa. Perihal bahwa relokasi terjadi pada tanah tempat tinggal dan yang telah diusahakan secara turun-temurun, maka sekalipun negara tidak memiliki hak menguasai tanah secara fisik, namun menimbang hak menguasai dari negara maka pemerintah dapat melakukan pengaturan peruntukan dan penggunaannya.

Pemerintah tentu dalam permasalahan ini mempertimbangkan besarnya dampak kerugian baik secara fisik (Tabel 2.2 Jumlah dan Kepadatan Penduduk Daerah Zona Ancaman Merapi radius 15 Km dari kawah) maupun material (Tabel 2.3 Perumahan) yang harus dtanggung masyarakat bila tetap berada pada Zona Bahaya Merapi. Tentu Hak Bangsa dan Hak menguasai dari Negara haruslah diutamakan mengingat tujuan dibentuknya negara yang antara lain adalah melindungi segenap tanah air indonesia dan meningkatkan kesejahteraan umum.

D. Tinjauan Hukum Terhadap Pelepasan Hak pada Relokasi Korban Erupsi Merapi

Pelepasan tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya. Dasar dari pencabutan hak tanah adalah Pasal 18 UUPA yang mana menyatakan:

> "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut

dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang".

Namun terkait pencabutan atau pelepasan hak atas tanah Pasal 1 butir 2 Keppres No. 55 Tahun 1993 menjamin adanya kegiatan ganti rugi dan musyawarah. Kegiatan musyawarah dalam pelepasan hak atas tanah diatur dalam butir ke 5 (lima) Keppres tersebut yang menyatakan bahwa: Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Melihat dari hal tersebut maka pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah yaitu Hukum Perdata yang mengandung konsekuensi hukum bahwa keabsahannya ditentukan adanya kesepakatan antara kedua belah pihak yang tertera pada Pasal 1320 Kitab Undang-undang hukum perdata. Namun tentu dengan mempertimbangkan kepentingan umum yang mana lebih besar dari kepentingan orang-perorang maka apabila tidak terjadi kesepakatan pemerintah dapat tetap melakukan pencabutan sebagaimana yang tertera pada Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya.

Pemerintah Pusat secara masif terlibat dalam pencabutan hak atas tanah, relokasi, dan ganti rugi pada korban erupsi gunung Merapi yang

seharusnya merupakan kewenangan pemerintah daerah. Menurut penulis sedikitnya terdapat beberapa hal yang melatarbelakangi hal tersebut yaitu:

1. Terdapat wewenang kepada Pemerintah dalam memfasilitasi kerjasama penataan ruang antarprovinsi untuk memberikan manfaat optimal. Erupsi Merapi tidak hanya berdampak pada Provinsi Daerah Istimewa Jogjakarta saja, namun juga pada provinsi Jawa Tengah yang memiliki perbatasan di sekitar Gunung Merapi. Peran Pemerintah di sini dimaksudkan untuk terciptanya keserasian pada pengaturan tata ruang pasca erupsi Merapi.
2. Pemerintah Pusat berdasarkan usulan sumber pendanaan melalui APBN menanggung sebesar Rp.1,22 Triliun (90,72% dari total kebutuhan pendanaan) pendanaan bencana. Total pendanaan yang harus di tanggung pemerintah pusat ini tentu akan di pertanggungjawabkan di depan wakil rakyat sehingga diperlukan kehati-hatian.
3. Relokasi dan rehabilitasi korban erupsi merapi melibatkan dana hibah yang berasal dari bantuan luar negeri. Tentu saja hal ini harus melibatkan pemerintah pusat sedangkan implementasinya di lapangan dilaksanakan oleh pemerintah daerah

E. Ganti Rugi dalam Pelepasan Hak

Semua landasan hukum terkait pelepasan hak menyatakan adanya musyawarah dimana didalamnya terdapat ganti rugi. Menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005, Pasal 1 ayat (11) ganti rugi dinyatakan sebagai penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman

dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Ganti rugi menjadi hal yang penting karena prosesnya yang umumnya sangat menyita waktu. Permasalahan dari ganti rugi tentu tidak adanya kesepakatan mengenai besaran yang ditawarkan pemerintah. Masyarakat menganggap kurang adilnya pemberian ganti rugi karena belum sepenuhnya kerugian yang ditanggung mereka terganti. Aspek sosial tanah sebagai tumpuan hidup masyarakat seharusnya telah terakomodasi dalam ganti rugi dimana penggantiaan tidak hanya meliputi fisik namun juga nonfisik.

Tidak adanya ganti rugi nonfisik ini dapat dilihat dari Perpres Nomor 36 tahun 2005 yang mana menyatakan bahwa cara perhitungan ganti kerugian/harga tanah adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). NJOP sebagai produk perpajakan sebenarnya disusun hanya sebagai dasar pengenaan pajak yang tentu saja sama sekali tidak memperhitungkan kerugian non fisik. Bahkan agar besaran NJOP tidak memberatkan masyarakat pada tanah pertanian atau perumahan umumnya nilai besarnya dibawah harga pasar[13].

Dalam kasus relokasi korban erupsi Merapi, masyarakat diminta untuk melepas tanah yang telah mereka usahakan dan tempat bermukim dan memindahkannya pada lokasi yang berjarak lebih dari 15 (lima belas) kilometer dari kawah merapi. Ini tentu memiliki konsekuensi bahwa masyarakat haruslah mengganti tanah mereka yang murah harganya (bila

[13] BAPPENAS, BNPB, *Rencana ….Op.Cit*.

dilihat dari NJOP) dengan tanah yang lebih mahal. Tentu dengan melihat aspek psikologis masyarakat pada saat itu hal ini menjadi kurang bijak dan menambah beban.

Ganti rugi pada hakikatnya adalah instrumen pengakuan negara atas adanya fungsi sosial dari hak atas tanah yang tercantum pada Pasal 6 UUPA. Namun jika instrumen ini dilandasi pada NJOP yang jelas berbeda dengan harga pasar, maka aspek sosial menjadi tidak terpenuhi. Tentu hal ini akan menyulitkan penetapan besaran ganti rugi karena batas atas dari nilai ganti rugi secara sistematis telah ditentukan sejak awal sehingga kegiatan musyawarah dalam pelepasan hak pada hakikatnya hanya merupakan komunikasi satu arah.

Penilaian ganti kerugian atas aspek nonfisik ini barulah secara penuh dijamin dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diterbitkan tiga tahun setelah bencana erupsi Merapi yaitu pada Pasal 33 sebagai berikut:

> "Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: a. tanah; b. ruang atas tanah dan bawah tanah; c.bangunan; d. tanaman; e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau f. kerugian lain yang dapat dinilai".

Masyarakat memang menganggap tanah yang mereka miliki secara turun temurun adalah satu-satunya tumpuan hidup yang begitu penting, terkait hal tersebut pemerintah dalam musyawarah dapat menawarkan berbagai bentuk pemberian ganti rugi. Bentuk-bentuk pemberian ganti rugi tersebut sebagaimana yang diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal

13 ayat (1) adalah a) uang, b) tanah pengganti, c) pemukiman kembali, d) gabungan dari dua atau lebih bentuk kerugian dan e) bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

F. Sertifikat Tanah Korban Erupsi Merapi

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan[14].

Fungsi utama sertipikat menurut Effendi Perangin adalah sebagai alat bukti hak atas tanah dan hak tanggungan[15]. Sertipikat tanah merupakan surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang terkuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Ini menunjukan bahwa kekuatan pembuktian dari suatu sertipikat hak atas tanah yang dimiliki pemegang hak yang pada dasarnya dijamin oleh Undang-Undang karena didalamnya tertulis secara jelas mengenai jenis hak, keterangan fisik mengenai tanah, beban diatas tanah tersebut dan peristiwa hukum yang saling berhubungan dengan tanah tertentu yang dibuat/ditulis oleh pejabat berwenang (Kantor Pertanahan).

Berdasarkan wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Sleman, diperoleh informasi bahwa sertifikat tanah yang

---

[14] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah,* Jakarta*:* Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 274

[15] Effendi Perangin**,** *Praktek Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah***,** Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,1996, hlm. 1

diserahkan kepada korban erupsi merapi disertai catatan pada lembar catatan di sertifikat yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman bahwa hak atas tanah tersebut tidak dapat dipindah tangankan tanpa seijin dari Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman. Hal ini tentu merupakan kebijakan tersendiri dari kesepakatan agar tanah pengganti tidak mudah beralih tangan. Peralihan tanah dikhawatirkan akan mengakibatkan penduduk yang telah menjual tanah tersebut kembali ke tanah mereka di sekitar daerah rawan bencana Merapi[16].

Pemerintah baik pusat maupun daerah dalam hal penerbitan akte tanah yang disertai pembatasan akan peralihan kepemilikan tentu menerapkan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi yang mana merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Besarnya kerugian baik jiwa maupun materiil pada erupsi letusan Gunung Merapi merupakan alasan yang jelas bagi pengendalian pemanfaatan ruang. Apabila peralihan hak atas tanah tidak dibatasi, tentu hal ini akan dimanfaatkan tidak sedikit orang untuk menjual tanah yang telah mereka peroleh dan kemudian kembali ke lokasi tanah mereka sebelumnya.

[16] Wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman

BAB lV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian terhadap pelaksanaan relokasi dan rehabilitasi korban erupsi Merapi di lapangan, serta melakukan wawancara terhadap aspek-aspek hukumnya terhadap status hak atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang sebelumnya sudah terdaftar terkena dampak eropsi gunung Merapi maka terdapat beberapa hal yang bisa disimpulkan yaitu:

1. Hak milik atas tanah warga korban erupsi Merapi yang digunakan sebagai tanah pertanian dilindungi oleh pemerintah melalui proses sertifikasi. Begitu pula dengan tanah relokasi yang akan dijadikan tempat tinggal. Proses sertifikasi ini merupakan bentuk pengakuan pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman atas hak kepemilikan tanah yang mana telah lama sudah diusahakan oleh masyarakat terdampak eropsi gunung Merapi.

   Sertifikat tanah yang diterima oleh masyarakat warga korban erupsi gunung Merapi dalam musyawarah dengan Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana pihak pemerintah daerah kabupaten Sleman yang bertanggung jawab atas warganya dan pemerintah pusat yang memiliki sifat sentralisasi dalam pengawasan atas kewenangannya dalam penyelenggaraan pendanaan dalam rehabilitasi dan relokasi bencana alam yang berkaitan dengan pertanahan di seluruh wilayah Indonesia, maka sertifikasi hak milik atas tanah tersebut terwujud diberikan dengan

ketentuan tersendiri berdasarkan kebijakan dan kewenangan Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman, Dimana lembar catatan dalam sertifikat yang dibuat diberi catatan pengecualian apabila hak milik atas tanah tersebut terjadi transaksi jual beli harus seijin Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman. Atau hak atas kemilikan tanah tersebut tidak dapat dipindah tangankan tanpa seijin Badan Pertanahan Nasional kabupaten Sleman sebagai badan pertanahan yang mengeluarkan dan memberikan sertifikat tersebut kepada masyarakat yang terkena dampak eropsi gunung Merapi di kabupaten Sleman. Sehingga warga korban erupsi gunung Merapi memperoleh sertifikasi hak milik atas tanah tersebut merupakan pengecualian berdasarkan catatan yang dibuat dalam lembar sertifikat tersebut, tanpa menghilangkan kekuatan hukum pada ketentuan aturan Undang – undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.

2. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sama-sama memiliki andil dalam pengaturan tata ruang terkait daerah rawan bencana. Pengaturan tata ruang oleh pemerintah pusat dilakukan pada saat daerah rawan bencana telah meliputi lebih dari 1 (satu) wilayah Provinsi dan pemerintah pusat diwakili oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai pelaksana dalam proses musyawarah dengan masyarakat terdampak eropsi gunung Merapi di kabupaten Sleman daerah otonomi serta terlibat dalam pengaturan tata ruang di wilayahnya sebagai implementasi dari pengaturan tata ruang nasional dan terkait daerah rawan bencana di wilayahnya.

Bentuk pemberian ganti rugi tersebut sebagaimana yang diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 13 ayat (1) adalah a) uang, b) tanah pengganti, c) pemukiman kembali, d) gabungan dari dua atau lebih bentuk kerugian dan e) bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pemerintah dalam penerapannya memberikan tiga opsi untuk relokasi masyarakat terdampak erupsi gunung Merapi yaitu :

a. Opsi A adalah opsi dimana masyarakat mau direlokasi dan masyarakat mau menjual tanahnya kepada pemerintah. Dalam hal ini pemerintah memfasilitasi segala sesuatu yang dibutuhkan warga untuk relokasi.
b. Opsi B adalah dimana masyarakat mau direlokasi namun tidak mau menjual tanah asal mereka. Pemerintah tetap memfasilitasi pembangunan hunian relokasi namun masyarakat harus membuat surat pernyataan tidak akan menghuni kembali dusun mereka.
c. Opsi C adalah dimana masyarakat tidak mau direlokasi dan masih ingin menghuni dusun asal mereka. Pemerintah tidak akan memberikan fasilitasi dan hanya menguatkan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana.

Tiga opsi ini merupakan mekanisme pengaturan tata ruang yang dimaksudkan agar daerah terdampak erupsi Merapi tidak dipergunakan kembali.

Serta dalam hubugan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang merupakan perspektif otonomi daerah adalah dipertegas lagi dengan adanya unsur yang kuat yaitu, unsur desentralisasi sebagai sifat tonomi

daerah, unsur dekonsentrasi, unsur sentralisasi dan, unsur tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah dalam penyelenggaraan di dalam pemerintah daerah.

B. Saran

1. Pengaturan tata ruang baik oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan bagian dari hak menguasai oleh negara, namun dalam penerapannya pemerintah perlu melakukan sosialisasi dan musyawarah karena tanah bagi masyarakat secara tradisional merupakan sumber penghidupan.
2. Saat ini pembebasan tanah oleh pemerintah telah mengakomodasi ganti atas kerugian non fisik yang diamanahkan oleh UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diterbitkan tiga tahun setelah bencana erupsi merapi.
3. Relokasi dan rehabilitasi masyarakat korban erupsi Merapi meskipun pada awalnya mendapat penolakan namun pada akhirnya dapat diselesaikan, cara yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah ini dapat diterapkan pula pada daerah rawan bencana lainnya sehingga tidak menimbulkan konflik di Masyarakat.
4. Kekuatan hukum dalam Undang – undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dapat dilakukan penerapannya dengan ketentuan – ketentuan yang tidak merugikan masyarakat Indonesia tanpa mengindahkan pengertian yang tidak harus diartikan yang lain drngan tidak mengenyampingkan sifat otonomi daerah itu sendiri.

DAF TAR PUSTAKA

Amrusyi., F., "*Otonomi dalam Negara Kesatuan*", Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Jakarta: Media Sarana Press, 1987.

Asshiddiqie. J., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah. Tahun 2014: 4

BAPPENAS dan BNPB, *Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Erupsi Gunung Merapi Di Provinsi D.I. Yogyakarta Dan Provinsi Jawa Tengah, Tahun 2011-2013, Juni 2011*.

Hatta. M., *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977.

Hoessien. Bhenyamin, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah* (*dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*), Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, 2009.

Huda. Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia.* Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2005.

I Widarta, *Carta Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama , Yogyakarta: Lampera Pustaka Utama, 2001.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Jakarta: Bina Aksara, 1984.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2001.

Perangin., E, *Praktek Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah***,** Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,1996

Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Jakarta Sekretariat Jenderal MPR RI

_____, *Undang-undang No. 32 tentang Pemerintahan Daerah, 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia* No. 125 Tahun 2004.

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

_____, Peraturan Kepala badan Pertanahan Nasional RI nomor 3 Tahun 2007

Soemardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.

Sunarso, Kus Edi Santono, Sigit Dwi Kusrahmadi, Munamaji, *Pendidikan Kewarganegaraan Buku Pegangan Mahasiswa Paradigma Baru*, Yogyakarta: UNY Press, 2006.

Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, "*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*", Yogyakarta: Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, 2002.

Wiratno. R, dkk. *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: PT Pembangunan, 1958.

Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

www.radarjogja.co.id/berharap-bisa-redam-konflik/Jun 27, 2014

LAMPIRAN

LAMPIRAN

Foto Rumah Korban Erupsi Merapi

Sumber: Dokumentasi Pribadi 2013

Foto Lokasi Hunian Tetap Dusun Plosokerep

Sumber: Dokumentasi Pribadi 2013

Foto Fasilitas Umum Hunian Tetap Warga Korban Erupsi Merapi

Sumber: Dokumentasi Pribadi, 2013

Foto Denah Hunian Tetap Warga Korban Erupsi Merapi

Sumber: Dokumentasi Pribadi, 2013

Foto Peneliti dengan Narasumber

Perangkat Desa Dusun Panguksari, Sleman, Merapi

Sumber: Dokumentasi Pribadi, 2013

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM | PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM | PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN

Nomor : 061/Ket/70/PPs-FH/MH/V/2015
Hal : **Mohon Ijin Penelitian**

Kepada Yth.
Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman
Di
Sleman

Assalamu'alaikum wr. wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menerangkan bahwa;

Nama Mhs : **KANDI JADMIKO, S.H.**
NPM : 10912542

adalah mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Diberitahukan pula bahwa pada saat ini yang bersangkutan sedang melakukan riset/penelitian untuk kepentingan penulisan Tesis dengan judul "**HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN DALAM PENGATURAN HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT ERUPSI GUNUNG MERAPI DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH**"

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon perkenannya untuk mengijinkan dan membantu kelancaran kepada penulis tersebut di atas dalam melakukan riset/penelitian, dan mengakses data-data di instansi/lembaga yang Bapak/Ibu pimpin sebagai pendukung penulisan Tesis tersebut di atas.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk diketahui bagi yang berkepentingan dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 6 Mei 2015
Ketua Program

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Jl. Cik Di Tiro No.1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661 / 0878 3990 1661
web: pascasarjanahukum.uii.ac.id | email: pascahukumuii@yahoo.com

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661
email: sekretariat.s2hukum@uii.ac.id dan s3-hk@uii.ac.id

Nomor : 097/Ket/70/PPs-FH/MH/XII/2013
Hal : **Mohon Ijin Penelitian**

Kepada Yth.
Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Istimewa Yogyakarta
di
Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr. wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menerangkan bahwa;

Nama Mhs	: **KANDI JADMIKO, S.H., KN.**
NPM	: 10912542
BKU	: Hukum Agraria

adalah mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Diberitahukan pula bahwa pada saat ini yang bersangkutan sedang melakukan riset/penelitian untuk kepentingan penulisan Tesis dengan judul **"FUNGSI PASAL 33 AYAT 3 TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT BENCANA ALAM GUNUNG BERAPI DI DIY"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon perkenannya untuk mengijinkan dan membantu kelancaran kepada penulis tersebut di atas dalam melakukan penelitian/riset, dan mengakses data-data di instansi/lembaga yang Bapak/Ibu pimpin sebagai pendukung penulisan Tesis tersebut di atas.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk diketahui bagi yang berkepentingan dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 31 Desember 2013

Ketua Program,

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661
email: sekretariat.s2hukum@uii.ac.id dan s3-hk@uii.ac.id

Nomor : 097/Ket/70/PPs-FH/MH/XII/2013
Hal : **Mohon Ijin Penelitian**

Kepada Yth.
Camat Cangkringan Sleman
di
Cangkringan, Sleman

Assalamu'alaikum wr. wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menerangkan bahwa;

Nama Mhs : **KANDI JADMIKO, S.H., KN.**
NPM : 10912542
BKU : Hukum Agraria

adalah mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Diberitahukan pula bahwa pada saat ini yang bersangkutan sedang melakukan riset/penelitian untuk kepentingan penulisan Tesis dengan judul **"FUNGSI PASAL 33 AYAT 3 TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT BENCANA ALAM GUNUNG BERAPI DI DIY"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon perkenannya untuk mengijinkan dan membantu kelancaran kepada penulis tersebut di atas dalam melakukan penelitian/riset, dan mengakses data-data di instansi/lembaga yang Bapak/Ibu pimpin sebagai pendukung penulisan Tesis tersebut di atas.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk diketahui bagi yang berkepentingan dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 31 Desember 2013

Ketua Program,

Dr. Ni matul Huda, S.H., M.Hum.

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661
email: sekretariat.s2hukum@uii.ac.id dan s3-hk@uii.ac.id

Nomor : 097/Ket/70/PPs-FH/MH/XII/2013
Hal : **Mohon Ijin Penelitian**

Kepada Yth.
Dukuh Rejo Cangkringan
di
Cangkringan, Sleman

Assalamu'alaikum wr. wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menerangkan bahwa;

Nama Mhs	: **KANDI JADMIKO, S.H., KN.**
NPM	: 10912542
BKU	: Hukum Agraria

adalah mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Diberitahukan pula bahwa pada saat ini yang bersangkutan sedang melakukan riset/penelitian untuk kepentingan penulisan Tesis dengan judul **"FUNGSI PASAL 33 AYAT 3 TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT BENCANA ALAM GUNUNG MERAPI DI DIY"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon perkenannya untuk mengijinkan dan membantu kelancaran kepada penulis tersebut di atas dalam melakukan penelitian/riset, dan mengakses data-data di instansi/lembaga yang Bapak/Ibu pimpin sebagai pendukung penulisan Tesis tersebut di atas.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk diketahui bagi yang berkepentingan dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 31 Desember 2013

Ketua Program,

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661
email: sekretariat.s2hukum@uii.ac.id dan s3-hk@uii.ac.id

Nomor : 097/Ket/70/PPs-FH/MH/XII/2013
Hal : **Mohon Ijin Penelitian**

Kepada Yth.
Kepala Desa Glagahharjo Cangkringan
di
Cangkringan, Sleman

Assalamu'alaikum wr. wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menerangkan bahwa;

Nama Mhs : **KANDI JADMIKO, S.H., KN.**
NPM : 10912542
BKU : Hukum Agraria

adalah mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Diberitahukan pula bahwa pada saat ini yang bersangkutan sedang melakukan riset/penelitian untuk kepentingan penulisan Tesis dengan judul **"FUNGSI PASAL 33 AYAT 3 TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT BENCANA ALAM GUNUNG BERAPI DI DIY"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon perkenannya untuk mengijinkan dan membantu kelancaran kepada penulis tersebut di atas dalam melakukan penelitian/riset, dan mengakses data-data di instansi/lembaga yang Bapak/Ibu pimpin sebagai pendukung penulisan Tesis tersebut di atas.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk diketahui bagi yang berkepentingan dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 31 Desember 2013

Ketua Program,

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661
email: sekretariat.s2hukum@uii.ac.id dan s3-hk@uii.ac.id

Nomor : 097/Ket/70/PPs-FH/MH/XII/2013
Hal : **Mohon Ijin Penelitian**

Kepada Yth.
Kepala Desa Kaliadem Cangkringan
di
Cangkringan, Sleman

Assalamu'alaikum wr. wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menerangkan bahwa;

Nama Mhs	: **KANDI JADMIKO, S.H., KN.**
NPM	: 10912542
BKU	: Hukum Agraria

adalah mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Diberitahukan pula bahwa pada saat ini yang bersangkutan sedang melakukan riset/penelitian untuk kepentingan penulisan Tesis dengan judul **"FUNGSI PASAL 33 AYAT 3 TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT BENCANA ALAM GUNUNG BERAPI DI DIY"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon perkenannya untuk mengijinkan dan membantu kelancaran kepada penulis tersebut di atas dalam melakukan penelitian/riset, dan mengakses data-data di instansi/lembaga yang Bapak/Ibu pimpin sebagai pendukung penulisan Tesis tersebut di atas.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk diketahui bagi yang berkepentingan dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 31 Desember 2013

Ketua Program,

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661
email: sekretariat.s2hukum@uii.ac.id dan s3-hk@uii.ac.id

omor : 097/Ket/70/PPs-FH/MH/XII/2013
al : **Mohon Ijin Penelitian**

Kepada Yth.
Balai taman Nasional Gunung Merapi Sleman
di
Sleman

Assalamu'alaikum wr. wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menerangkan bahwa;

Nama Mhs : **KANDI JADMIKO, S.H., KN.**
NPM : 10912542
BKU : Hukum Agraria

adalah mahasiswa aktif pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Diberitahukan pula bahwa pada saat ini yang bersangkutan sedang melakukan riset/penelitian untuk kepentingan penulisan Tesis dengan judul **"FUNGSI PASAL 33 AYAT 3 TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH AKIBAT BENCANA ALAM GUNUNG BERAPI DI DIY"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon perkenannya untuk mengijinkan dan membantu kelancaran kepada penulis tersebut di atas dalam melakukan penelitian/riset, dan mengakses data-data di instansi/lembaga yang Bapak/Ibu pimpin sebagai pendukung penulisan Tesis tersebut di atas.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk diketahui bagi yang berkepentingan dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 31 Desember 2013

Ketua Program,

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.