

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan dari Pembangunan Nasional Indonesia yang juga sejalan dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah memajukan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, oleh sebab itu sebagai upaya untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah Indonesia terus mengadaakan pembangunan diberbagai bidang, termasuk pembangunan untuk kepentingan umum.¹

Dalam rangka memenuhi amanat yang tertuang pada pembukaan UUD 1945, pembangunan nasional mengalami peningkatan dari tahun ke tahun berbanding lurus dengan pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia sehingga kebutuhan penduduk juga semakin beragam. Salah satu kegiatan pembangunan nasional adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Seiring bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia dengan tingkat kemakmuran yang semakin baik, maka pembangunan kepentingan umum harus terus ditingkatkan karena penduduk memerlukan berbagai macam fasilitas umum seperti sarana pendidikan, jaringan transportasi dan lain sebagainya. Pembangunan fasilitas umum tersebut tentunya membutuhkan tanah/ lahan untuk tempat pendiriannya. Dalam hal persediaan tanah masih luas, pembangunan fasilitas umum tidak menemukan hambatan. Namun permasalahannya saat ini yaitu, dapat diketahui bahwa tanah merupakan

¹ Hery Zarkasih, "Pelaksanaan Prinsip Keadilan dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah)", *Jurnal IUS*, Vol. III, No. 8, Agustus 2015, ISSN 2477-815X, hlm 382

sumber daya alam yang terbatas ketersediaanya, dan tidak mungkin bertambah luasnya. Sedangkan hampir seluruh tanah di negara ini telah dilekati hak kepemilikan.²

Penggunaan tanah oleh pihak lain atau pihak yang memerlukan tanah, dapat ditempuh melalui pemindahan hak berupa jual beli atau pelepasan hak atas tanah, pihak yang memerlukan tanah memberi ganti rugi yang layak kepada pemilik hak atas tanah, transaksi tersebut dapat dilakukan apabila telah terjadi kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemilik hak atas tanah terdapat kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah.³

Peningkatan penggunaan tanah mengakibatkan terjadinya bermacam-macam corak dan bentuk hubungan antara manusia dan tanah, yang sekaligus menyebabkan terjadinya perkembangan dalam bidang hukum maupun bidang lainnya. Perkembangan tersebut turut mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap tanah, baik dari segi kepemilikan, penguasaan maupun penggunaannya. Hal ini terlihat apabila dilakukan pengamatan terhadap perubahan masyarakat agraris menjadi masyarakat industri.⁴

² A'an Tianlajanu, 2014, "Legaitas Pelepasan Tanah Kas Desa Dibal untuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan" (Skripsi Sarjana tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta), hlm 1

³ Urip Santoso, "Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Perspektif*, Vol. XXI, No. 3, September 2016, ISSN 2406-7385, hlm 188

⁴ Mukmin Zakie, "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 18, No. Edisi Khusus, Oktober 2011, ISSN 2527-502X, hlm 188

Negara memiliki hak menguasai atas tanah sehingga negara berwenang untuk mengatur. Pelaksanaan pengaturan tersebut didasari oleh UUPA, bahwa pelepasan hak atas tanah yang akan digunakan untuk pembangunan kepentingan umum dilakukan dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemilik hak atas tanah dan harus dengan musyawarah yang mencapai mufakat. Sehingga masyarakat akan terima dan patuh saat hak atas tanahnya diambil. Sengketa pun akan relatif jarang terjadi. Namun pada kenyataannya, proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum masih banyak menimbulkan sengketa antara pihak pemerintah dengan para pemilik tanah.⁵

Kegiatan perolehan tanah oleh pihak yang memerlukan tanah terhadap tanah milik pihak lain disebut dengan pengadaan tanah. Berdasarkan kepentingannya, terdapat 2 macam pengadaan tanah. *Pertama*, pengadaan tanah yang dilakukan untuk kepentingan umum, biasanya dilakukan oleh kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/ kota, BUMN. *Kedua*, pengadaan tanah yang dilakukan untuk kepentingan perusahaan swasta, biasanya dilakukan oleh Perseroan Terbatas (PT).⁶

Istilah pengadaan tanah terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu kegiatan untuk

⁵ Yanto Sufriadi, "Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Bengkulu)", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 18, No. 1, Januari 2011, ISSN 2527-502X, hlm 44

⁶ Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm 188-189

memperoleh tanah melalui cara pemberian ganti rugi kepada pemilik hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah tersebut.⁷

Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 berisi tentang perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, menjelaskan bentuk dari pembangunan kepentingan umum meliputi antara lain yaitu jalan umum dan tol, rel kereta api, saluran air, saluran pembuangan air dan sanitasi, waduk, bendungan, irigasi dan bangunan perairan lainnya, pelabuhan, bandara udara, stasiun kereta api, terminal, fasilitas kesehatan umum, seperti tanggul, tempat pembuangan sampah, pembangkit listrik dan transmisi tenaga listrik.⁸ Pembangunan fasilitas umum merupakan salah satu wujud pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat.

Dalam pembebasan tanah, konflik merupakan hal yang biasa terjadi. Konflik tumbuh karena adanya kepentingan dari masing-masing aktor. Konflik selalu terkait dengan tujuan untuk mempertahankan sumber-sumber yang selama ini sudah dimiliki yang merupakan kecenderungan hidup manusia. Manusia ingin memelihara sumber-sumber yang dimilikinya dan cenderung untuk mempertahankannya.⁹

⁷ Taufik Adhi Wicaksono, "Pelepasan dan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Tanah Kas Desa Sawahan Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dalam Rangka Pembuatan Jalan Tol Solo-Ngawi", *Jurnal Universitas Sebelas Maret Surakarta*, 2014, hlm 3

⁸ Baihaqi, *Op.cit.*, hlm 128

⁹ Nur Farichah, "Konflik Antaraktor dalam Pembebasan Lahan Pembangunan Pelabuhan Internasional Gresik", *Jurnal Politik Muda*, Vol. 5, No. 2, April-Juli 2016, hlm 225

Permasalahan-permasalahan yang terkait dengan pengadaan tanah, berorientasi pada terciptanya kepastian hukum tentang letak dan luas tanah yang dibutuhkan, jenis hak atas tanah yang ada di atas tanah obyek pengadaan tanah, serta besarnya uang ganti kerugian. Persoalan-persoalan yang mengganggu pelaksanaan pengadaan tanah tersebut, hendaknya tidak dibiarkan berlangsung terus-menerus tanpa ada penyelesaian. Akan tetapi harus dicari upaya pemecahan masalah, sehingga tercipta ketentraman di masyarakat.¹⁰

Salah satu permasalahan terkait pengadaan tanah yaitu tentang pembebasan hak atas tanah kas desa. Contoh kasus yang terjadi di Desa Hargobinangun, Kecamatan Pakem, Kabupaten Sleman. Dimana tanah tersebut merupakan tanah kas desa. Tanah kas desa adalah tanah milik desa yang berupa bengkok/ lungguh, pengerem-arem, titisara, kuburan, jalan-jalan desa, penggembalaan hewan, danau-danau, tanah pasar desa, tanah keramat, lapangan-lapangan dan tanah yang dikuasai oleh pemerintah desa, menjadi tanah kekayaan milik desa yang umumnya dimanfaatkan untuk mencukupi kebutuhan masyarakat desa, tanah tersebut berukuran cukup besar dan masih produktif. Maka dari itu Pemerintah Kabupaten Sleman berencana membeli tanah kas desa tersebut untuk

¹⁰ Hardianto Djanggih, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Pandecta*, Vol. 12, No. 2, Desember 2017, ISSN 2087-4936, hlm 166

pembangunan Museum Gunungapi Merapi, karena tanah tersebut dinilai masih produktif.¹¹

Dalam pendiriannya, museum ini telah mendapatkan izin dari Gubernur Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor 18/ IZ/ 2005 tentang Pemberian Izin Kepada Pemerintah Desa Hargobinangun, untuk menyewakan tanah kas desa kepada Pemerintah Kabupaten Sleman untuk pembangunan museum gunungapi merapi, dengan luas tercatat pada Persil Nomor 2, Klas DL III, luas kurang lebih 35.000 m² dari luas keseluruhan kurang lebih 80.600 m² yang terletak di Padukuhan Banteng, Desa Hargobinangun.

Jangka waktu sewa-menyewa yang diizinkan adalah 20 tahun dihitung sejak ditandatanganinya surat perjanjian sewa-menyewa, setelah jangka waktu sewa selesai, Pemerintah Kabupaten Sleman harus menyerahkan kembali tanah dan seluruh bangunan serta benda tidak bergerak yang berada di atasnya kepada Pemerintah Desa Hargobinangun, dan dicatat pada buku inventaris kekayaan desa, kecuali sebelum waktu sewa selesai tanah kas desa tersebut dilepaskan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman.

Tetapi sebelum jangka waktu itu selesai, Pemerintah Kabupaten Sleman melepas tanah kas desa tersebut, dengan cara pengadaan tanah.

Pengadaan tanah tersebut dilakukan dalam tiga tahap, tahap *pertama*,

¹¹ Chalida Fatma Ferani, Dewi Puji Astuti, 2014, "Tinjauan Hukum Pelepasan Hak Atas Tanah Kas Desa Oleh PT. Pertamina (persero) dalam Pengembangan Depot Pengisian Pesawat Udara (DPPU) Adi Sumarno Solo", *Jurnal Gema XXVI*, No. 48, Februari-Juli 2014, hlm 1316-1317

dilakukan pada tahun 2009 dan tahap yang *kedua*, dilakukan pada tahun 2011, dan tahap yang *ketiga* dilakukan pada tahun 2012. Serta telah memperoleh izin dari Gubernur Daerah Istimewah Yogyakarta melalui Keputusan Gubernur Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor 73/ IZ/ 2009 dan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 65/ IZ/ 2011 tentang Pemberian Izin Kepada Pemerintah Desa Hargobinangun, Kecamatan Pakem, Kabupaten Sleman untuk Melepaskan Tanah Kas Desa Kepada Kabupaten Sleman Untuk Pembangunan Museum Gunungapi Merapi.

Dalam pembangunannya museum gunungapi merapi ini menimbulkan masalah yang saat ini dihadapi yaitu simpang siur mengenai sumber dana dari pelaksanaan pengadaan tanah serta dana pembiayaan panitia pengadaan tanah tersebut, apakah dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut menggunakan dana dari Pemerintah Desa selaku pemilik tanah kas desa atau dalam pelaksanaan pengadaan tanah kas desa tersebut menggunakan dana dari Pemerintah Kabupaten Sleman selaku pihak yang ingin memiliki tanah tersebut, karena Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan untuk Pembangunan Kepentingan Umum, yang akan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan Pemerintah Kabupaten. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak mengatur siapa yang akan menanggung biaya pelaksanaan pengadaan tersebut, maka dari itu penulis

mengambil judul “PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN MUSEUM GUNUNGAPI MERAPI”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan Museum Gunungapi Merapi?
2. Apa saja kendala/ hambatan yang terjadi selama proses pengadaan tanah untuk pembangunan Museum Gunungapi Merapi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Penelitian dilakukan untuk mengetahui serta menganalisis implementasi Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Museum Gunungapi Merapi.
2. Penelitian dilakukan untuk mengetahui kendala/ hambatan yang terjadi selama proses pengadaan tanah untuk pembangunan Museum Gunungapi Merapi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain.

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini memberikan sumbang sih pengembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara pada bidang kajian Pengadaan Tanah yang terkait Bagaimana implementasi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan Museum Gunungapi Merapi dan Apa saja kendala/ hambatan yang terjadi selama proses pengadaan tanah untuk pembangunan Museum Gunungapi Merapi .

2. Manfaat Praktis.

Penelitian ini memberikan manfaat praktis sebagai Informasi/ Pedoman/ Rujukan bagi pihak Pemerintah.