

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak zaman dahulu hingga era industri sekarang ini, tanah mempunyai peran vital dalam menunjang kehidupan manusia dan produktivitasnya. Dari waktu ke waktu kebutuhan terhadap tanah makin meningkat, beragam dan makin meluas seiring dengan meningkatnya populasi penduduk dan kegiatan ekonomi masyarakat. Padahal, tanah dari dulu hingga sekarang tidak bertambah. Implikasinya konflik yang lahir dari masalah tanah pun makin banyak dan beragam.

Di negeri ini banyak rakyat miskin kehilangan tanahnya. Pihak-pihak yang kuat melakukan penguasaan atas tanah-tanah rakyat. Tindakan tersebut lebih tepat disebut penjarahan. Inilah yang selama ini dipraktekkan negara, dan atau pemilik modal dengan dalih klise untuk kepentingan umum, kepentingan bangsa dan negara, persatuan dan kesatuan, stabilitas nasional, serta demi pembangunan nasional, devisa negara, dan masih banyak alasan gila lainnya. Rakyat yang seharusnya dilindungi dan dibela untuk mempertahankan dan memperjuangkan hak-haknya malah diintimidasi, diteror, ditangkapi, dianiaya dan ditembaki.

Realitas sosial tersebut bertentangan dengan amanat UUD 1945 yang tertuang dalam pasal 33 ayat 3, "*Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-*

*besar untuk kemakmuran rakyat*”. Juga bertentangan dengan inti ajaran Islam. Kaidah menegaskan bahwa, *kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus bertumpu pada kemaslahatan*.

Oleh karena itu, dalam rangka pengadaan tanah untuk memenuhi kebutuhan perubahan sosial ke arah yang lebih positif, pemerintah wajib mengindahkan asas peran-serta masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Musyawarah atau perundingan harus dilakukan secara terbuka antarpada warga masyarakat dengan pemerintah. Pemerintah bertanggung jawab memfasilitasi lahirnya fasilitas-institusi independen bagi musyawarah tersebut. Di sini pemerintah memberikan kebebasan kepada rakyat untuk memilih apakah akan diambil-alih atau tidak hak-milik tanahnya, dan memberikan akses yang luas kepada masyarakat untuk ikut-serta dalam pengelolaan tanah.

Sejalan dengan penambahan penduduk dan peningkatan dinamika aspirasi masyarakat, tuntutan terhadap pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun, aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik. Hal ini mendorong kenaikan harga tanah secara tidak terkendali, terutama di daerah perkotaan.

Proses pembebasan lahan untuk pembangunan yang dilakukan tim panitia pengadaan tanah (P2T) pemerintah kota dan kabupaten, sering menimbulkan sengketa yang berbuntut pada persoalan hukum. Dari beberapa kasus konflik pengadaan tanah yang terjadi, awalnya disebabkan

ketidaklengkapan dokumen. Jika konflik tanah ini sampai menjadi sengketa di antara para pihak terkait, maka penyelesaiannya menjadi sulit. Karena itu sejak awal, administrasi harus tertib, terutama arsip data dan dokumen, kata Direktur Pengaturan Dan Pengadaan Tanah Pemerintah, Deputi Bidang Hak Tanah Dan Pendaftaran Tanah, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI), Binsar Simbolon, Mengatakan:

“Konflik pengadaan tanah yang terjadi selama ini, karena aturan hukum yang menjadi landasannya belum diatur secara detil. Saat ini, Kepala BPN baru menerbitkan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 yang mengatur tahapan pengadaan tanah yang harus dilakukan oleh tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) pemerintah kota dan kabupaten. Peraturan ini juga memasukkan pembebasan tanah yang harus dilakukan oleh tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang lokasinya terletak di dua kabupaten/kota dalam satu provinsi. Tahapan ini yang seharusnya dipelajari dan segera dipahami oleh tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah, karena akan menjadi dasar hukum jika terjadi sengketa di kemudian hari”.<sup>1</sup>

Secara umum, peraturan yang merupakan pengganti dari Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia (BPNRI) Nomor 1 Tahun 1994 tersebut sudah memuat masalah pertanahan secara rinci dan detail. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia (BPNRI) ini merupakan peraturan operasional dari Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang telah diubah menjadi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006. Diakuinya, kesulitan yang sering dihadapi oleh tim P2T Pemerintah Kota dan Kabupaten

---

<sup>1</sup> Konflik Pengadaan Tanah, dalam <http://www.harianpelita>, diakses 25 Mei 2012, jam 19.30 WIB.

adalah adanya perbedaan harga pasar dan harga yang telah ditetapkan dalam nilai jual objek pajak (NJOP). Dalam berbagai kasus, sering terjadi harga tanah merupakan hasil musyawarah antara tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan pemilik tanah yang meminta harga lebih tinggi dari nilai jual objek pajak (NJOP). Padahal, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai otoritas pemeriksaan, akan menganggap sebagai temuan indikasi korupsi, jika harga tanah yang disepakati dalam musyawarah jauh di atas nilai jual objek pajak (NJOP). Itulah dilema yang sering dihadapi tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

Berkenaan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan beberapa peraturan penting. Diantaranya adalah lahirnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 yang di latar belakang oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi:” Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1 yang berbunyi, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya, Pasal 2 yang berbunyi:”Dilarang memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah”. Ketentuan Undang-Undang nomor 20 tahun 1961 tentang pencabutan Hak-Hak atas tanah dan benda-benda di atasnya

pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: "Untuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Berarti proses kegiatan pembebasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara: a. Pelepasan dan penyerahan hak-hak atas tanah, b. Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang di atasnya.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden (Perpres) tersebut, sekaligus mencabut Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pencabutan terhadap Keputusan Presiden (Keppres) ini karena dipandang tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum maupun persoalan yang timbul dalam pengadaan tanah selama ini. Secara substansi Keputusan Presiden (Keppres) tersebut memberikan peluang yang besar kepada negara untuk memberikan jaminan kepada investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia terutama dalam hal pengadaan tanah. Namun, dalam perjalanannya masih terdapat perdebatan diantara beberapa pihak terutama terkait konsep dan pemaknaan "kepentingan umum".

Untuk mengatasi berbagai perdebatan mengenai substansi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 terutama yang berkaitan dengan keberpihakan terhadap kepentingan umum, Pemerintah telah mengeluarkan penyempurnaannya yaitu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006

sekaligus mengganti Perpres No. 36 Tahun 2005. Alasan utama dibalik penggantian ini adalah untuk meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan menjamin kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Terakhir, melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI), pemerintah telah menerbitkan petunjuk pelaksanaan (Juklak) Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden (Perpres) nomor 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam rangka meningkatkan daya saing pasar tradisional Kementerian Perdagangan mempunyai program Revitalisasi Pasar Tradisional. Kabupaten Sleman mendapat alokasi dana Pengembangan Pasar Tradisional dari Pemerintah Pusat melalui Dana Tugas Pembantuan dari Kementerian Perdagangan dan dialokasikan di Pasar Gamping. Pasar Gamping adalah salah satu pasar tradisional yang bersebelahan dengan pasar Pasar Gemah Ripah yang dikenal sebagai Pasar Induk Sayur dan Buah Gamping berdiri pada tahun 1995 dengan luas 1,5 hektar, dan merupakan tempat persinggahan buah dan sayur. Menurut Kepala Dinas Pasar Kabupaten Sleman perluasan pembangunan pasar Gamping difokuskan untuk meningkatkan daya tampung pasar dengan tujuan untuk dapat merelokasi pedagang bango serta menampung pedagang yang saat ini masih berjualan pinggir jalan dan areal tlasaran. Dalam rangka meminimalisir potensi konflik sosial proses pembangunan pasar diperlukan adanya sosialisasi. Pembangunan pasar Gamping sudah dimulai tanggal 5 September 2011 dengan masa waktu pengerjaan selama 90

(sembilan puluh) hari.<sup>2</sup> Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk perluasan pembangunan pasar Gamping Kabupaten Sleman.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian di atas dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan perluasan pasar Gamping Kabupaten Sleman ?
2. Apakah faktor penghambat dalam pelaksanaan pengadaan tanah perluasan pasar Gamping Kabupaten Sleman?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelaksanaan pengadaan tanah untuk perluasan pasar Gamping Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan pengadaan tanah perluasan pasar Gamping Kabupaten Sleman.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teknis, bagi kalangan akademis untuk menambah khasanah dibidang hukum pertanahan dan Hukum Administrasi Negara
2. Manfaat praktis, bagi kalangan praktisi hukum maupun praktisi pelaksana hukum untuk meningkatkan kualitas pelayanan hukum pada masyarakat.

---

<sup>2</sup> <http://www.dinaspasar.sleman.go.id>, Sosialisasi Pembangunan Pasar Gamping, diakses, 26 Mei 2012. jam 20.30 WIB.