

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fenomena terkini masih saja menunjukkan bahwa tanah merupakan faktor yang paling fundamental dalam kehidupan manusia. Tanpanya, manusia tidak dapat melangsungkan kehidupan. Dari perspektif sosial dan politik, tanah memegang peran vital dalam peran-peran kebutuhan sosial dan simbol kedaulatan negara, dari perpektif kebutuhan dasar, tanah menjadi sarana tak terelakan untuk membangun sarana ketersediaan sistem pengadaan pangan, sistem perairan, perumahan dan insfrastruktur penting lainnya. Dari perspektif lingkungan, keselamatan dan kelangsungan hidup berbagai spesies sangat tergantung dengan tanah. Dari kacamata ekonomi, tanah merupakan aset terpenting manusia, dengannya manusia membangun kekayaan dan kesejahteraan¹. Singkat kata, kepengurusan pertanahan merupakan hal sangat primer untuk kehidupan sekarang dan generasi yang akan datang².

Terhadap strategis tanah tersebut, persoalan serius muncul yaitu adanya jurang pemisah yang semakin lebar antara jumlah penawaran yang semakin rendah bahkan semakin menurun dari sisi kualitas dengan jumlah permintaan tanah yang semakin meningkat yang berlaku pertimbangan.

¹ Alain Marciano, 2009, *Law and Economic*, A.Reader, Publisher: Routlege, London, hlm.35

² United Nations, 2005 *Land Administration in The UNECE Region*, Development Trends and Main Principles, New York and Geneva, hlm.10-17.

Tak terelakan faktor yang semakin lebar tersebut memicu menjamurnya problem-problem pertanahan, yang secara ringkas diklasifikasi sebagai bencana sosial dan bencana alam.

Bencana sosial di bidang pertanahan muncul pada dasarnya akibat ledakan penduduk yang tak terkendali, korupsi, mismanajemen di bidang administrasi pertanahan, benturan antar dua struktur budaya dan ideologi yang berbeda. Dapat dibayangkan secara sederhana, pada dekade ke keempat setelah kemerdekaan penduduk Indonesia sekitar 70-an juta, pada waktu itu, tanah sebagian besar tidak mempunyai nilai ekonomis yang tinggi, pada tahun 2000-an, penduduk Indonesia tumbuh tiga kali lipat yang mengakibatkan hampir semua persil tanah di Jawa bernilai sangat tinggi, bahkan kadang harus dibayar dengan jiwa, sebagai pepatah Jawa menyebutkan: *sadumuk bathuk sak nyari bumi senajan pati den lakoni*”, yang hal ini dibuktikan banyaknya konflik tanah yang membawa korban jiwa masyarakat yang tak berdosa. Demikian pula problem korupsi, hampir semua negara mencatat bahwa tanah adalah salah satu bidang persoalan yang paling tinggi menimbulkan penyakit korupsi, disusul bidang peradilan dan kepolisian.

Carut-marut persoalan pertanahan juga banyak disebabkan oleh mismanajemen administrasi pertanahan. Kerugian terbesar yang dialami negara maupun masyarakat dibidang pertanahan lebih banyak pula sebagai akibat mismanagement sistem administrasi pertanahan. Absennya perencanaan, pengorganisasian, implementasi, kontrol, evaluasi yang baik

dalam sistem pertanahan menyebabkan akselerasi tumbuhnya problem pertanahan tak terbendung.

Benturan struktur budaya dan ideologi yang berbeda menunjukkan *eskalasi* yang terus meningkat dari waktu ke waktu dan dari satu tempat ke tempat yang lain. Sebagai contoh nyata dapat dilihat pada fakta-fakta persoalan di Indonesia sebelum kemerdekaan sampai dua dekade pertama setelah kemerdekaan, di mana benturan struktur budaya kapitalisme dan feodalisme di bidang pertanahan membentur keras dengan aspirasi bangsa Indonesia mengakibatkan kerusuhan sosial dan revolusi sosial terjadi di mana-mana. Bahkan kesempatan yang keruh tersebut, basis ideologi tertentu memanfaatkannya untuk mengkampanyekan hak-hak rakyat akan tanah sehingga kelompok tersebut dapat mendulang suara rakyat banyak dalam pemilu. Contoh nyata yang lain adalah kerusuhan sosial berbasis pertanahan pada era rezim Orde Baru pada tahun 80-an sampai 90-an sebagai akibat dari pemaksaan struktur kebijakan pertanahan yang berbasis ideologi kapitalis pada struktur budaya dan ideologi sistem pertanahan nasional dan sistem budaya lokal. Diperparah lagi kegagalan *landreform* yang sudah dicanangkan dari rezim satu ke rezim berikutnya.

Persoalan administrasi pertanahan tersebar pada bidang-bidang pertanahan: reformasi agraria (*land reform*), pendaftaran tanah (*land registration*), tata guna tanah (*land use planning*), dan pengurusan hak atas tanah (*land rights and land tenur*). Sebaran persoalan tanah yang merata tersebut semakin membuat permasalahan tanah semakin kompleks dan

mebutuhkan penyelesaian dengan pendekatan secara komprehensif dan holistik.

Permasalahan administrasi pertanahan juga bermuara sekaligus berhulu di daerah. Sebagaimana fakta persoalan membuktikan bahwa struktur budaya dan kepentingan eksistensi kedaerahan menuntut pengelolaan pertanahan. Latar belakang struktur budaya daerah, kepentingan keberlanjutan kehidupan daerah, dan berbagai kepentingan pusat di daerah, menjadi faktor-faktor terakumulasinya persoalan pertanahan di daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah yang memiliki struktur budaya yang unik, kepentingan keberlangsungan pemerintahan, serta kepentingan pusat yang ada di daerah juga menjadi salah satu daerah yang memiliki kompleksitas persoalan tanah yang unik. Keunikan muncul akibat adanya sistem hukum pertanahan dan sistem pemerintahan yang memberi legimitasi pengaturan secara khusus berbagai sektor pemerintahan di DIY namun dalam aplikasinya dipahami oleh pemerintah pusat secara setengah hati. Hal terlihat dari kebijakan pemerintah pusat mengenai kekhususan DIY yang tidak pasti.

Solusi penyelesaian menjadi keniscayaan. Perwujudan (*incorporation*) prinsip-prinsip *good governance* dalam sistem administratif pertanahan di Kota Yogya dipercaya dapat mengurai dan mendorong sistem kebijakan pertanahan daerah yang berkelanjutan.

Dapat ditarik sebuah hipotesis bahwa penerapan prinsip-prinsip *good governance* di Kota Yogya memastikan sistem administrasi pertanahan di Kota Yogya berparadigma nilai kelanjutan dan untuk setinggi-tingginya kesejahteraan masyarakat luas.

B. Rumusan Masalah

1. Apa hubungan prinsip-prinsip *good governance* terhadap sistem administrasi pertanahan di Kota Yogya?
2. Bagaimana penerapan prinsip *good governance* dalam sistem administrasi pertanahan di Kota Yogya?
3. Apa saja faktor-faktor yang menghambat penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam sistem administrasi pertanahan di Kota Yogya?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui kebutuhan penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam sistem administrasi pertanahan di Kota Yogya.
2. Mengetahui bagaimana penerapan prinsip *good governance* dalam sistem administrasi pertanahan di DIY.
3. Mengetahui faktor yang menjadi penghambat dalam penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam sistem administrasi pertanahan di Kota Yogya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi:

1. Secara akademis, penelitian ini akan memberikan temuan-temuan baru berkait dengan pandangan hukum, kritik terhadap teori lama, dan kemungkinan teori-teori baru yang bermanfaat untuk kelangsungan pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan kebijakan khususnya bidang hukum administrasi negara.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi pengambil kebijakan maupun pegiat hukum di lingkup non akademis baik dari kalangan pemerintahan maupun masyarakat, yang berupa evaluasi hukum dan kebijakan, analisa SWOT terhadap sistem administrasi pertanahan, modul dan skema pembuatan dan penerapan kebijakan yang berbasis prinsip-prinsip *good governance*.