

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Dari seluruh permukaan bumi yang dihuni oleh kira-kira 6 milyar jiwa hanya sekitar 25 % merupakan daratan tempat manusia dapat hidup, dan sisanya adalah permukaan samudra.<sup>1</sup>

Tanah tidak dapat langsung menyajikan kemakmuran, yang menyajikan kemakmuran adalah pembangunan di atas tanah tersebut. Pembangunan pada dasarnya merupakan istilah yang dapat dipakai dalam macam-macam konteks. Maka hal tersebut tergantung dalam penggunaannya, jika penggunaan diartikan makna positif adalah perubahan sosial.<sup>2</sup>

Pelaksanaan pembangunan yang merupakan bagian dari fungsi sosial tidak jarang, terjadi kebijakan oleh pemerintah baik itu yang bersifat positif bagi seseorang, kelompok tertentu atau pada masyarakat pada umumnya.

Fungsi sosial di dalam landasan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), tercantum bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan pemanfaatan ditunjukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Ketentuan di atas juga diuraikan di dalam UUPA Pasal 6 yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial artinya bahwa seluruh hak milik yang

---

1 Johara T. Jayadinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan*,  
1999, hlm 1

dipunyai seseorang itu tidak hanya untuk dirinya melainkan untuk kepentingan umum.

Tanah hak seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi siempunya hak itu saja, tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut, terpenuhilah fungsi sosial.

Pembangunan nasional khususnya untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya. Dan pengadaan tanah ini sudah diatur di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 3 bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Prinsip-prinsip pelepasan hak atas tanah yaitu musyawarah dan ganti rugi yang layak.

Oleh karena itu semua tahap pembebasan tanah aspek musyawarah ini menduduki posisi yang sangat menentukan hasil tahapan berikutnya. Dalam

bahkan dimanipulasi maka implikasinya sangat dirasakan pada hasil yang akan diperoleh pada tahapan berikutnya<sup>3</sup>.

Untuk mengatur keperluan proyek pembangunan di wilayah kecamatan, tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan tersebut dilakukan oleh instansi pemerintah dengan peraturan Menteri Dalam Negeri. Di dalam Pasal 4 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 bahwa pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penataan guna tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah. Penataan guna tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaannya dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Agar penatagunaan tanah dapat memberikan kemakmuran rakyat secara adil dan berfungsi sosial maka telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Tata Guna Tanah.

---

<sup>3</sup> Ali Sofwan Husein, 1997, *Konflik Pertanahan Dimensi Keadilan dan*

Kabupaten Sleman merupakan penghubung aktivitas pariwisata Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah. Di mana dalam peta kepariwisataan nasional, potensi DIY menduduki peringkat ketiga setelah Bali dan Jakarta. DIY memiliki keragaman obyek wisata dengan karakter mantap dan unik seperti Kraton dan Candi Prambanan ditunjang dengan kesiapan sarana penunjang wisata serta sumber daya manusia yang berkualitas.

Potensi budaya yang terdapat di Kabupaten Sleman terdiri dari peninggalan budaya dan upacara adat dan tradisi budaya yang turun-menurun di masyarakat Kabupaten Sleman. Sedangkan destinasi obyek wisata yang terdapat di Kabupaten Sleman diklasifikasikan menjadi wisata alam, candi, museum, pedesaan, pendidikan, belanja, kuliner, serta alternatif.

Melihat potensi pariwisata yang telah berkembang baik obyek, infrastruktur, maupun pengusahanya, masih terdapat peluang investasi berdasar potensi alam yang ada yaitu keberadaan Merapi sebagai salah satu gunung teraktif di dunia dan dipadu dengan potensi Yogyakarta sebagai kota pendidikan. Obyek wisata yang memadukan potensi tersebut antara lain yaitu museum gunung berapi dapat menjadi salah satu alternatif sarana rekreasi dengan pendekatan *edu tourism*. Di samping itu, untuk mengeksplorasi keindahan alam pedesaan, keunikan karakter masyarakatnya serta keragaman budaya, wisata pedesaan menjadi peluang yang cukup bagus untuk dikembangkan.

Tidak dipungkiri bahwa kondisi Pariwisata di Jateng-DIY pasca bencana

mengalami kelangkaan khususnya wisata Lereng Merapi yang mengalami

*stagnasi* selama peningkatan aktifitas hingga terjadinya *erupsi* merapi beberapa waktu yang lalu. Dengan adanya penataan guna tanah ini untuk mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan RT RW serta asas dalam penataan guna tanah maka Pemerintah Kabupaten Sleman tengah mengembangkan konsep *education tourism* di Lereng Merapi di Desa Hargobinangun Pakem Sleman Yogyakarta, sehingga dapat semakin menghidupkan pariwisata Merapi pada khususnya dan Jateng-DIY secara umum. Dengan adanya bangunan Museum Gunung Api Merapi di Kabupaten Sleman ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan bagi masyarakat luas dan museum yang hidup akan menjadi salah satu obyek yang bernuansa pendidikan dengan muatan informasi yang mencerdaskan dan meningkatkan kepekaan kepada alam. Dengan museum ini lebih melengkapi Yogyakarta sebagai sentra pendidikan, sebuah obyek di mana masyarakat dapat melihat Merapi dan Belajar tentang Merapi.<sup>4</sup> Dan Sleman dalam membebaskan tanah untuk pembangunan Museum Gunung Api Merapi ini seluas 3.5 Hektar.<sup>5</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan asas asas dalam tata guna tanah dalam pembangunan Museum Gunung Api Merapi di Sleman Yogyakarta

2. Apakah faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan asas-asas tata guna tanah dalam pembangunan Museum Api Merapi di Sleman Yogyakarta.
3. Upaya-upaya mengatasi hambatan-hambatan dalam pembangunan Museum Gunung Api Merapi.

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Memperoleh data untuk mengetahui dalam pelaksanaan asas-asas tata guna tanah dalam pembangunan Museum Api Merapi di Sleman Yogyakarta
2. Memperoleh data-data hambatan dan upaya-upaya dalam proses pelaksanaan asas-asas tata guna tanah dalam pembangunan Museum Api Merapi di Sleman Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teknis, bagi kalangan akademis untuk menambah khasanah di bidang Hukum Administrasi Negara.
2. Manfaat praktis, bagi kalangan praktisi hukum maupun praktisi pelaksanaan hukum.

### **E. Tinjauan Pustaka**

Penataan pertanahan merupakan upaya penataan aspek pemanfaatan tanah dan penataan aspek hukum penguasaan tanah untuk menunjang pelaksanaan pembangunan. Upaya penataan pertanahan secara keseluruhan dilakukan melalui dua pendekatan yang dilaksanakan secara saling melengkapi, yaitu pendekatan fisik penataan penggunaan atau pemanfaatan

Kegiatan penataan penggunaan tanah secara berencana merupakan upaya pengendalian penggunaan tanah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Sebaliknya, kegiatan penataan penguasaan tanah merupakan suatu upaya untuk mengatur pemberian status hukum atas tanah yang diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan makin meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, sumber daya alam, terutama lahan yang terbatas jumlahnya perlu direncanakan dengan baik agar pemanfaatannya seefektif dan seefisien mungkin, untuk menjamin pembangunan yang berkelanjutan dan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara merata. Penataan ruang dan penataan pertanahan merupakan pangkat untuk mengupayakan tercapainya hal-hal tersebut. Melalui penataan ruang, pemanfaatan sumber daya alam seperti lahan dilaksanakan seoptimal mungkin, di samping mencegah terjadinya benturan berbagai kepentingan dalam pemanfaatan ruang. Penataan pertanahan merupakan pendukung pelaksanaan rencana pemanfaatan ruang yang dijabarkan dalam rencana tata guna tanah.

Di dalam kebijakan penataan guna tanah yang tercantum di dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang penataan guna tanah bahwa penataan guna tanah itu diselenggarakan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar, tanah negara

Terhadap tanah-tanah sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Penataan tanah diselenggarakan secara bertahap melalui penetapan penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang akan dilakukan oleh pemerintah, instansi yang membidangi pertanahan di kabupaten/Kota dan masyarakat, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama, sesuai dengan jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Menurut Parlindungan :

- a. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.
- b. Ruang daratan adalah berupa :
  - 1) Hak untuk memiliki dan menempati satuan ruang dalam bangunan sebagai tempat tinggal.
  - 2) Hak untuk melakukan kegiatan usaha seperti perkantoran, perdagangan, tempat peristirahatan dan atau melakukan kegiatan sosial seperti tempat pertemuan di dalam satuan ruang bangunan bertingkat, hak untuk pembangunan mengelola prasarana transportasi seperti jalan layang dan sebagainya.<sup>6</sup>

Di dalam Pasal 3 Huruf (c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 bahwa untuk tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas yaitu :

1. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera.
2. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan

<sup>6</sup> Parlindungan, A. P., 1993, *Komentar atas Undang-Undang Penataan Ruang (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992)*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 17



sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.

3. Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
4. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
5. Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Pembangunan merupakan pengadaan atau membuat atau mengatur sesuatu yang belum ada. Pembangunan itu sendiri dapat mempunyai skala nasional, regional atau lokal. Menurut *International Council of Museum* (ICOM) atau Organisasi Permuseuman Internasional di bawah UNESCO museum adalah sebuah lembaga yang bersifat tetap, tidak mencari keuntungan, melayani masyarakat dan pengembangannya, terbuka untuk umum, yang memperoleh, merawat, menghubungkan dan memamerkan, untuk tujuan-tujuan studi, pendidikan dan kesenangan, barang-barang pembuktian manusia dan lingkungannya". Museum merupakan suatu badan yang mempunyai tugas dan kegiatan untuk memamerkan dan menerbitkan hasil-hasil penelitian dan pengetahuan tentang benda-benda yang penting bagi kebudayaan dan ilmu pengetahuan.