BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara Agraris, dimana memiliki tanah yang subur dan kekayaan alam yang berlimpah. Tanah merupakan kebutuhan yang sangat penting , karena fungsi dan peranannya mencakup berbagai aspek kehidupan baik secara ekonomi, sosial, politik maupun budaya. Tanah juga merupakan suatu hal yang sangat penting untuk menunjang pembangunan nasional.

Karena pembangunan nasional merupakan salah satu tekad dan kesepakatan seluruh bangsa sebagai perwujudan perjuangan yang harus dilaksanakan dalam konteks negara yang didasari ideologi Pancasila dan diatur dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Namun dalam menunjang pembangunan nasional tidak jarang menimbulkan korban di pihak pemegang hak atas tanah. Penggusuran atau pencabutan hak atas tanah misalnya, hal tersebut dapat dilihat dari bentuk lahir yang mengesankan. Tetapi jarang yang bersedia memperhatikan nasib bekas pemegang hak atas tanah. Hal ini memberi pengertian bahwa tanggung jawab nasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia dengan cara pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah harus di pergunakan untuk

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan :

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat".

Mengingat peran penting tanah sebagai sumber daya alam yang sangat dibutuhkan untuk pembangunan, maka perlindungan hak-hak atas tanah merupakan faktor yang sangat penting untuk meciptakan keseimbangan dalam menyelenggarakan, peruntukan maupun penggunaan dan pemanfaatan tanah dibidang pertanahan sesuai dengan landasan dan ideologi bangsa yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Masyarakat pada umumnya berpendapat, bila tanahnya diambil pihak lain untuk kepentingan umum, maka bentuk kerugian yang dapat diterima adalah uang yang diperhitungkan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman-tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanahnya. Dalam kenyataan menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 ganti kerugian di samping uang, dapat pula berupa tanah pengganti, pemukiman kembali, kombinasi dari bentuk-bentuk tersebut serta bentuk-bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Bila tanah diambil oleh pihak lain untuk kepentingan di luar kepentingan umum, baik oleh pihak swasta maupun instansi pemerintah yang kegiatannya tidak termasuk dalam daftar kegiatan yang ditunjuk oleh Pasal 5 Keppres No. 55 Tahun

1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, maka cara yang ditempuh adalah jual beli, tukar-menukar atau cara-cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak.

Alternatif lain yang belum banyak dikembangkan untuk menghindari adanya pengusuran, pencabutan atau jual beli hak atas tanah adalah pemberian hak (Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa) kepada pihak lain di atas tanah hak milik, yang dibuka kemungkinannya oleh UUPA, berdasarkan pemahaman bahwa Hak Milik dapat menjadi induk atau dibebani dengan hak-hak atas tanah lain. Pemberian hak atas tanah di atas Hak Milik itu dapat terjadi berdasarkan kesepakatan antara pemegang Hak Milik (pemberi Hak) dan pihak yang akan menerima.

Secara yuridis, formalitas untuk pemberian hak dan pendaftarannya sudah diatur dalam Rancangan Peraturan pemerintah tentang Pendaftaran Tanah (RPPPT) yang merupakan refisi atas PP No. 24 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun1997 tentang Pendaftaran Tanah terbit pada tanggal 8 Juli 1997). Perbuatan hukum pemberian hak itu hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT yang merupakan syarat mutlak untuk pendaftarannya. Untuk hak baru yang diberikan (Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa) akan diterbitkan sertifikatnya dan terhadap Hak Milik yang dibebani akan dibubuhkan catatan pada buku tanah dan sertifikat Hak Milik yang bersangkutan. Bila kedua belah pihak sadar akan

manfaatnya dan dapat mengatasi kendala yang mungkin dihadapi, maka alternatif ini dapat ditempuh sebagai upaya membangun tanpa menggusur atau pencabutan hak milik atas tanah.

Walaupun secara yuridis kemungkinannya sudah diatur, namun di luar itu ada hal-hal yang bersifat substansial yang perlu dipahami agar alternatif ini dapat dipertimbangkan secara sungguh-sungguh. Bagaimanapun juga upaya pemberian hak tergantung pada kesepakatan pemegang hak (calon pemberi) dan pihak yang memerlukan tanah (calon penerima). Bila kedua belah pihak sadar akan manfaatnya dan dapat mengatasi kendala yang mungkin dihadapi, maka alternatif ini dapat ditempuh sebagai upaya membangun tanpa menggusur.

Pertama, hak yang diberikan ini mempunyai isi dan kewenangan yang sama dengan hak yang diberikan oleh negara sesuai yang diatur oleh UUPA. Dengan demikian Hak sewa yang diberikan juga hanya dapat diberikan kepada subyek hak yang memenuhi syarat, ada jangka waktunya, dapat dialihkan, dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (dengan tanda tangan serta persetujuan dari pemegang hak milik), Dan apabila jangka waktunya habis, atas persetujuan pemberi hak dapat diberikan perpanjangan dengan dibuatkan akta PPAT.

Kedua, sebagai imbalan pemberian hak tersebut, maka pemegang Hak Milik menerima uang sebagai pengganti dari penerima hak yang jumlahnya disepakati bersama.

Ketiga, dalam akta PPAT yang membuat pemberian hak itu isi perjanjiannya harus memuat kewenangan dan kewajiban masing-masing pihak. Antara lain perlu ditegaskan bagaimana penyelesaiannya bila perjanjian berakhir, terutama yang berkaitan dengan bangunan yang ada diatas Hak Milik tersebut.

Kendala yang dihadapi adalah bahwa tidak mudah untuk memperoleh kata sepakat dengan banyak pihak, terlebih bila tanah yang diperlukan meliputi areal yang relatif luas. Namun, bila disadari bahwa bagi pemegang hak milik atas tanah, alternatif ini secara psikologis tidak membuat mereka tergusur atau dicabut hak milik atas tanahnya dan bagi penerima hak tetap dapat memperoleh hak atas tanah sesuai dengan tujuannya, maka upaya untuk mencapai kesepakatan bukanlah merupakan hal yang mustahil dalam mewujudkan tujuan pembangunan.

Seperti pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) misalnya. Dimana pembangunannya memanfaatkan tanah kas desa Sendangsari, yaitu dengan sistem sewa tanpa menggusur atau mencabut hak milik atas tanah. Hak Sewa sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), berarti Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa

atas tanah apabila ia berhak mempergunakan tanah-milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

Pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) merupakan salah satu pembangunan yang dilaksanakan dan diprakarsai oleh Gibbon Foundation dan Yayasan Kutilang Indonesia dengan didasarkan pada Nota kesepakatan antara Gibbon Foundation dengan Yayasan Kutilang Indonesia tentang pemilikan dan pengelolaan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ).Dimana Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) tersebut dibangun diatas tanah kas desa Sendangsari dengan sistem sewa dan pelaksanaan pembangunannya didasarkan pada Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan dan Pengembangan Tanah Kas Desa dan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 82 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelepasan, Perubahan Peruntukan, Sewa-menyewa Tanah Kas Desa di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta Surat Perintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 143 / 1266 tanggal 30 April 2002 tentang Ijin penggunaan Tanah Kas Desa Sendangsari, Kecamatan Pengasih, Kabupaten Kulon Progo dan Surat Ijin dari Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 143 / 1267 tanggal 30 April 2002 tentang Pemberian Ijin Penggunaan Tanah Kas Desa Sendangsari, Kecamatan Pengasih, Kabupaten Kulon Progo kepada Yayasan Kutilang Indonesia untuk Membangun Pusat Transit dan Penyelamatan Satwa Liar.

Mengingat masih kurangnya alternatif pemberian hak atas tanah kepada pihak lain di atas tanah hak milik yang secara psikologis alternatif ini tidak membuat pemegang hak milik tergusur dan bagi penerima hak tetap dapat memperoleh hak atas tanah sesuai dengan tujuannya. Maka berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Hak Sewa Tanah Kas Desa Sendangsari untuk Kepentingan Pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai :

1. Bagaimana proses memperoleh Hak Sewa Atas Tanah Kas Desa Sendangsari untuk kepentingan pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ)?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi oleh pihak Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) dalam memperoleh Hak Sewa Atas Tanah kas Desa Sendangsari?
3. Apa saja upaya yang ditempuh pihak Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) dalam mengatasi hambatan-hambatan yang ada?
4. Apa saja dampak yang mungkin akan ditimbulkan dengan pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ)?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai penulis dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses memperoleh Hak Sewa Atas Tanah Kas Desa Sendangsari bagi kepentingan pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ).
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh pihak Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) dalam memperoleh Hak Sewa Atas Tanah Kas Desa Sendangsari.
3. Untuk mengetahui upaya apa yang ditempuh pihak Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) dalam mengatasi hambatan-hambatan yang ada.
4. Untuk mengetahui apa saja dampak yang mungkin akan ditimbulkan dalam pembangunan Pusat Penyelamatan satwa Jogja (PPSJ).

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Teoritis

   Untuk memberikan informasi kepada masyarakat dan pihak-pihak yang terkait dalam proses pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) disamping memberikan masukan bagi pemerintah dalam melaksanakan kewajiban sebagai penyelenggara Negara tentang pelaksanaan Hak Sewa

untuk kepentingan umum dan pembangunan Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ) pada khususnya.

2. Praktis

Untuk menambah bahan-bahan dalam bidang hukum Agraria pada khususnya mengenai Hak Sewa atas tanah disamping itu juga merupakan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mengetahui, mempelajari dan meneliti secara lebih mendalam mengenai Hak Sewa atas tanah.

E. Tinjauan Pustaka

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang di sahkan pada tanggal 24 September 1960, Hukum agraria di Indonesia sebagian masih didasarkan pada tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya dipengaruhi oleh hukum adat, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat di dalam melaksanakan pembangunan nasional. Sebagai akibat dari politik pemerintah jajahan itu, hukum agraria lama bersifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan hukum adat disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat. Menurut hukum adat hak milik merupakan hak seseorang yang terkuat dan pemiliknya berhak penuh atas tanah tersebut. Hal itu menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa.[1]

[1] Wargakusumah Hasan, dkk, 2001. *Hukum Agraria I*, Jakarta, PT Prenhallindo. Hal. 11

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang sering disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), semua hak-hak atas tanah yang diatur dalam hukum barat yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt) dan hak-hak atas tanah yang diatur dalam hukum adat dirubah atau dikonversikan menjadi hak-hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu mengenai : hak milik, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak lain yang tidak termasuk hak-hak diatas.

Mengenai pengertian hak milik didalam UU No. 5 Tahun 1960 atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diatur didalam Pasal 20 ayat (1) yaitu bahwa hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dimiliki oleh orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sebagai hak yang terkuat, hak milik tidak akan mudah hapus dan dapat dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Hak milik hanya dapat hapus apabila ditentukan oleh Undang-Undang. Menurut ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) hak milik akan hapus apabila terjadi pencabutan terhadap hak atas tanah berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu karena diterlantarkan.

Berpijak dari pengelolaan tanah dan sumber dayanya yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maka pembagian kewenangan bidang pertanahan diusulkan sebagai berikut :

1. Pemerintah

   Kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang dimaksud meliputi urusan-urusan yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan Pasal 14 ayat (1) serta Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat(3) yang meliputi :

   a. Penyelenggaraan Peraturan Penguasaan dan Pemilikan Tanah;
   b. Penyelenggaraan Penatagunaan Tanah Nasional;
   c. Penyelenggaraan Pengaturan dan Pemberiaan Hak-hak Atas Tanah;
   d. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah;
   e. Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat.

2. Pemerintah Daerah Propinsi

   a. Perencanaan Penatagunaan Tanah Propinsi;
   b. Perencanaan Penatagunaan Tanah yang meliputi 2 (dua) Kabupaten/Kota atau lebih;
   c. Perencanaan Penatagunaan Tanah Daerah Kabupaten/Kota yang mempunyai pengaruh tehadap Kabupaten/Kota disekelilingnya;

d. Penyelesaian dan Penetapan Hak Ulayat yang meliputi 2 (dua) Kabupaten/Kota atau lebih.

3. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

a. Izin Lokasi, Pengaturan Persediaan dan Peruntukan Tanah;

b. Penyelesaian masalah sengketa tanah garapan di atas tanah Negara;

c. Penguasaan pendudukan tanah tanpa ijin dari pihak yang berwenang oleh pihak yang tidak berhak/kuasanya;

d. Penyelesaian ganti rugi dan santunan dalam pengadaan tanah;

e. Penyelesaian dan penetapan hak ulayat masyarakat hukum adat;

f. Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar;

g. Penyelesaian dan pemanfaatan sementara tanah kosong;

h. Pengaturan tanah reklamasi dan tanah timbul;

i. Rekomendasi obyek, subyek, redistribusi tanah obyek landreform;

j. Penetapan penyelenggaraan bagi hasil (tanah pertanian);

k. Penetapan harga dasar tanah;

l. Penetapan kawasan siap bangun (Kasiba).

4. Kewenangan di Bidang Pertanahan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Menurut Bhenyamin Hoesein, dalam diskusi tentang "Pengembangan Kebijakan Pertanahan Dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pertanahan Kepada Masyarakat". Diselenggarakan oleh Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan

BAPPENAS tanggal 12 September 2002 yang menyatakan bahwa: Dalam Pasal 1 butir (e) dan (a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, "Penyerahan wewenang Pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka NKRI.[2]

Keberadaan sertifikat akan mempermudah proses pemberian hak. Mengingat bahwa sampai dengan saat ini masih 80 persen bidang tanah yang belum terdaftar, maka sambil menanti dilaksanakannya pendaftaran tanah secara sistematik, seyogianya upaya penyempurnaan pendaftaran tanah yang diusulkan dalam RPPPT itu dapat dimulai untuk diterapkan, khususnya berkenaan dengan kemungkinan pemberian sertifikat bagi pemegang hak milik yang berasal dari konversi bekas hak milik adat yang tidak dilengkapi dengan alat pembuktian tertulis.

Disamping itu untuk mencegah merajalelanya para spekulan, yang jelas akan merugikan pemegang hak maupun calon penerima hak, diperlukan tersedianya data tentang harga pasar tanah yang akurat dan aktual, yang dikeluarkan oleh suatu badan yang profesional dan independen, serta informasinya terbuka untuk umum.

Bagi pemegang hak, alternatif ini bernilai positif, terutama dari segi psikologis karena keterkaitan dengan tanahnya masih ada (setifikat Hak Milik tetap, kalau Hak Guna Bangunan akan diagunkan, dialihkan atau diperpanjang

[2] www.bpn.go.id. 2006, *Kewenangan Bidang Pertanahan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*

masih diminta persetujuannya, bila Hak Guna Bangunan berakhir, hak atas tanahnya kembali kepada yang bersangkutan). Bagi penerima hak, bagaimanapun juga uang pengganti tetap harus disediakan, baik yang memperoleh tanahnya dilaksanakan melalui jual-beli, atau pemberian hak diatas tanah hak milik; hak yang diterima, wewenang, dan isinya juga sama, namun secara psikologis hal yang ditempuh itu sungguh berharga bagi para pemegang hak. Barang kali disinilah letak kelebihannya, yakni: ikut serta memberdayakan pemegang hak, tanpa kehilangan tujuannya sendiri.

Alternatif diatas dapat terwujud bila ada keberanian untuk memeloporinya. Dalam situasi di mana kepedulian terhadap nasib orang lain merupakan hal yang langka ditemui, gagasan diatas perlu direnungkan dan ditindaklanjuti. [3]

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

   Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian adalah :

   a. Lapangan

      Data yang dikumpulkan merupakan keterangan yang diperoleh langsung dari pihak-pihak yang terkait dengan obyek penelitian.

   b. Kepustakaan

[3] Sumarjono, S.W. Maria, 2001. Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta, Buku Kompas. Hal. 38-39.

Data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu melalui buku, literatur, dokumen dan bahan pustaka lainnya.

2. Lokasi Penelitian

Kelurahan Sendangsri, Kecamatan Pengasih, Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Responden

a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kulon Progo.

b. Pemerintah Desa Sendangsari.

c. Pengelola Pusat Penyelamatan Satwa Jogja.

4. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Alat yang dipakai dalam pengumpulan data melalui penelitian lapangan ini adalah :

a. Kuisioner

Yaitu dengan membuat sejumlah daftar pertanyaan yang bersifat tertutup ditujukan kepada responden, namun tidak tertutup kemungkinan dipergunakannya kuisioner terbuka.

b. Wawancara

Yaitu dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan nara sumber berdasarkan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan akan dianalisis secara kualitatif, yaitu memahami data-data yang diperoleh dari penelitian, yang kemudian dihubungkan antara satu dengan yang lainnya. Setelah itu ditarik suatu kesimpulan yang akan diuraikan secara rinci.