

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki signifikansi yang sangat besar bagi setiap anggota masyarakat. Selain memiliki nilai ekonomis sebagai sumber pendukung kehidupan manusia di masa depan, tanah juga memiliki dimensi spiritual dalam konteks lingkungan dan kelangsungan hidup. Tanah adalah tempat di mana manusia tinggal, melakukan berbagai aktivitas, dan bahkan menjadi tempat peristirahatan abadi. Oleh karena itu, kita perlu merawatnya dengan teliti, baik untuk saat ini maupun untuk generasi mendatang.¹

Menurut Ombudsman, ada 6 (enam) substansi yang banyak diberitakan terkait dengan negara, yaitu: Pendaftaran tanah (penerbitan hak milik, akta kepemilikan, hak guna bangunan, hak guna dan pakai, hak milik, sumbangan, pendaftaran hak milik perumahan); Akuisisi tanah negara (kompensasi dan nonkompensasi); penyelesaian masalah pertanahan (sengketa, konflik, kasus, mediasi, penyelesaian kasus); Pemeriksaan properti (pemulihan batas, survei atas nama otoritas dan/atau publik untuk memperjelas area); Pendaftaran dan

¹ Achmad Chulaemi, 1992, *Pengadaan Tanah untuk Keperluan Tertentu dalam Rangka Pembangunan*, Semarang, Universitas Diponegoro, hlm. 9.

informasi properti (pendaftaran penyitaan, penutupan, pembatalan penyitaan, verifikasi sertifikat, sertifikat pendaftaran tanah, informasi kartu).²

Menurut Ombudsman, ada tujuh (tujuh) penyebab konflik tanah tersebut, yaitu: tumpang tindih kewenangan terkait sumber daya pertanian yang dialokasikan ke sektor lain (pertambangan, kehutanan, lingkungan hidup dan lain-lain); kebijakan terlalu fokus pada pertumbuhan ekonomi yang cepat dan mengabaikan keadilan dan lingkungan yang memiliki potensi besar dalam masyarakat; penyusunan dan pengelolaan rencana tata ruang yang tidak memperhatikan prinsip-prinsip pemanfaatan lahan yang tepat, pemerataan, pemerataan, dan peran serta masyarakat; perubahan orientasi orang-orang bermodal kuat yang melihat potensi nilai properti yang tinggi; pertumbuhan penduduk dan kebutuhan lahan untuk pembangunan, menimbulkan konflik kepentingan; pengelolaan lahan yang lemah; dan yang terakhir adalah kombinasi dari sumber-sumber di atas.³

Ombudsman juga telah memberikan rekomendasi terkait dengan strategi pencegahan yang dapat dilakukan agar mencegah terjadinya sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Strategi tersebut terkait dengan Pencanangan Zona Integritas menuju WBK/WBBM, maklumat layanan, pembuatan standar layanan dan sistem kepatuhan pada standar layanan, peningkatan pemahaman internal tentang pelayanan publik dan bentuk-bentuk mal administrasi,

² Ombudsman, 2023, *Ombudsman Pabar Bahas Strategi Pencegahan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan*, <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-pabar-bahas-strategi-pencegahan->, (diakses pada tanggal 14 Maret 2023 Pukul 19.00 WIB).

³ *Ibid.*

pembuatan sistem penanganan aduan secara internal, *Whistle Blower System*, digitalisasi *database* dan sistem layanan, meningkatkan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat, membangun koordinasi lintas sektor yang terkait dengan layanan pertanahan terutama pemerintah daerah, serta sistem sanksi yang tegas bagi aparatur yang tidak bekerja dengan baik dan benar.⁴

Ketentuan hukum yang terkait antara negara dan tanah dijelaskan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Merujuk pada ketentuan hukum tersebut, kepentingan negara dengan tanah merupakan hak untuk menguasai. Mohammad Hatta menjelaskan tentang ketentuan negara dalam hak menguasai bahwa penguasaan oleh negara bukan berarti negara itu sendiri menjadi pengusaha, usahawan, atau *ordernemer*. Penguasaan hak tanah oleh negara memiliki aturan hukum, dan aturan tersebut digunakan agar pelaksanaan penguasaan hak tanah oleh negara menjadi lebih demokratis.⁵

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan dengan tegas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Ketentuan lain juga menekankan pada batasan moral dalam menguasai oleh negara yang tertuang

⁴ *Ibid.*

⁵ Mohammad Hatta, 1977, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Mutiara, hlm. 28.

dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Selain itu, dijelaskan juga menurut Pasal 2 ayat (3) UUPA, maka pemerintah menyatakan dua hal yang sangat penting yaitu: bahwa hak menguasai negara tersebut dapat diiukusakan kepada daerah atau masyarakat hukum adat Pasal 2 ayat (4) UUPA dan mengakui pelaksanaan hak ulayat dan hak lain yang serupa Pasal 3 UUPA dengan batasan selama tidak bertentangan dan sesuai dengan kepentingan nasional.

Kondisi ini menjadi dasar dalam UUPA untuk keterkaitan antara manusia dan tanah yaitu ketentuan yang menjadi kepastian untuk hak kepemilikan tanah. Beragam hak atas tanah yang merujuk pada Pasal 16 UUPA yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Tanah yang digunakan sebagai sumber aktivitas dan kehidupan masyarakat di kawasan gunung merapi sudah berlangsung lama, khususnya oleh warga yang berada di Cangkring dan sekitarnya. Terdapat aktivitas vulkanik di gunung Merapi dengan siklus hampir setiap empat tahun tidak menjadi ancaman yang serius bagi warga di kaki gunung Merapi tersebut. Warga sekitar telah secara turun temurun terbiasa dengan segala aktivitas

vulkanik dari gunung merapi, bahkan ketika terjadi hujan abu vulkanik warga tetap melakukan aktivitas dengan menambahkan topi caping dan penutup hidung ketika berada di luar ruangan. Namun, erupsi besar pada 2010 yang membuat aktivitas merapi mengeluarkan awan panas di sepanjang lerangnya, telah menyebabkan korban jiwa dan kerugian material yang sangat besar, khususnya di empat kabupaten, yaitu Sleman di D. I Yogyakarta, serta Magelang, Boyolali dan Klaten yang masuk wilayah Jawa Tengah.⁶

Atas kejadian tersebut, pemerintah pusat dan daerah memiliki berbagai macam upaya, salah satunya dengan menyatakan bencana tersebut merupakan tanggung jawab negara, melihat skala yang begitu luas. Pemerintah pusat dan daerah dengan dikomandoi oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) melakukan aksi tanggap darurat bencana dengan melibatkan berbagai aspek pemerintah pusat dan daerah. Tanggap darurat dilakukan dengan melakukan evakuasi, penyelamatan, dan memberikan bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar, serta dilanjutkan dengan proses rehabilitasi dan rekonstruksi setelah bencana yang dilakukan juga secara bersama-sama antara pemerintah pusat dan daerah. Pasca bencana erupsi merapi yang menjadi perhatian utama adalah penataan ruang baru di wilayah Kawasan Rawan Bencana (KRB).

⁶ Paulus Bawole, "Program Relokasi Permukiman Berbasis Masyarakat untuk Korban Bencana Alam Letusan Gunung Merapi Tahun 2010", *Jurnal Tesa Arsitektur*, Vol. 13, No. 2 (2015), hlm. 116.

Penataan ruang yang dilakukan memicu adanya masalah di bidang tanah, yaitu terjadi retensi dari masyarakat yang menjadi korban erupsi Merapi 2010. Di sisi lain, penanganan masalah tersebut dilakukan oleh dua pihak, yaitu pemerintah pusat dan daerah. Merujuk pada undang-undang otonomi daerah, penentuan hak guna tanah berada dalam yurisdiksi pemerintah daerah, tetapi aktivitas perencanaan untuk rekonstruksi dan rehabilitasi kawasan setelah erupsi Merapi di provinsi atau daerah khususnya Yogyakarta dan Jawa Tengah merupakan bagian integral dari Perencanaan Sistem Pembangunan Nasional UU No. 25 Tahun 2004.

Pendanaan penanggulangan bencana, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, dan Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota/Kabupaten (APBD) dan masyarakat. Tindakan ini mencakup kebijakan tentang sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah sebagaimana diuraikan dalam rencana kerja pemerintah untuk menyusun rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan rancangan anggaran belanja daerah (RAPBD) berdasarkan peraturan dan mekanisme hukum.⁷

Masyarakat sangat khawatir tata guna lahan yang diterapkan oleh pemerintah pusat akan menghambat upaya mereka untuk mengelola lahan di

⁷ *Ibid.*

sekitar kawah Merapi untuk mata pencaharian mereka. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2016, dua pertiga penggunaan lahan masyarakat di sekitar Kawah Merapi adalah untuk tanaman padi dan non padi. Hal ini tentunya menunjukkan bahwa kepemilikan lahan pertanian sangat penting bagi masyarakat lokal.⁸

Pemanfaatan lahan di sekitar bencana erupsi Merapi oleh penduduk setempat dilakukan secara turun temurun dan tidak pernah terganggu oleh adanya erupsi Merapi. Namun pada erupsi tahun 2010, masyarakat setempat kembali berpikir ulang tentang bencana yang mungkin terjadi lagi dikemudian hari. Terlepas dari pemikiran tersebut, Pemerintah pusat pernah mengambil langkah terkait masalah tanah korban erupsi Merapi. Pemerintah pusat menawarkan ganti rugi lahan di area bencana erupsi Merapi dengan harga Rp 37.500/m², namun setelah itu muncul adanya pertentangan keras dari masyarakat, sehingga pemerintah mengubah bahwa lahan tersebut masih dapat digunakan namun tidak digunakan sebagai tempat tinggal. Pemerintah menawarkan untuk melakukan relokasi dari area bencana erupsi Merapi.

Pemerintah Kabupaten Sleman memiliki sejumlah kebijakan terkait kawasan lereng Merapi pasca erupsi yang terjadi pada tahun 2010. Beberapa kebijakan tersebut adalah Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2011, sebagai aturan detail mengenai kawasan rawan bencana di wilayah Gunung Merapi. Pemerintah Kabupaten Sleman pada Tahun 2011-2013 yang tertuang dalam

⁸ *Ibid*

Perda Kabupaten Sleman No. 12 Tahun 2012 telah menyusun dan memperbaharui dengan konten kebencanaan yang lebih banyak, Kebijakan di kawasan Lereng Gunung Merapi juga mengacu pada Perda tersebut.⁹

Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 memuat perluasan daerah rawan bencana Gunung Merapi menjadi daerah rawan bencana I, II dan III, di mana daerah rawan bencana III merupakan daerah rawan bencana tertinggi Gunung Merapi. Lebih lanjut diatur, sebanyak 9 desa yang terkena dampak langsung erupsi Gunung Merapi 2010 di Kecamatan Cangriangan harus direlokasi dan dikosongkan. Sembilan desa yang harus dipindahkan itu antara lain desa Pelemsari dan Pangucrejo. Kedua desa ini memang merupakan daerah yang terkena dampak langsung di mana terjadi banyak kerusakan rumah.

Selama masa evakuasi, warga memiliki kesepakatan pertama untuk pindah dengan tokoh masyarakat, termasuk Desa Pelemsari yang rusak total dan semua tempat tinggalnya rata dengan tanah. yang kemudian diikut oleh seluruh masyarakat desa Pelemsari. Selain rumah yang rata dengan tanah, Gunung Merapi pada tahun 2010 telah menewaskan beberapa orang yang tinggal di Desa Pelemsari, yang berdampak pada psikologis warga.

Setelah masa evakuasi, masyarakat dipindahkan ke tempat penampungan sementara. Pada pembukaan rumah sementara tersebut, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mensosialisasikan opsi A yaitu opsi di mana masyarakat ingin pindah dan masyarakat ingin menjual tanahnya

⁹ *Ibid.*

kepada pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah memfasilitasi segala kebutuhan warga untuk pindah. Saat itu, warga tidak langsung bereaksi, namun menolak opsi tersebut. Setelah itu, diadakan rapat internal warga, dimana diputuskan desa Pellemsari akan melakukan pemindahan secara mandiri. Relokasi mandiri berarti warga mencari tanah untuk pindah sendiri dan membangun akomodasi tempat tinggal sendiri. Selain itu, penduduk ingin menerima bantuan pemerintah selama negara asal dan tempat tinggalnya dimiliki dan disertifikasi.

Pada Juli 2011, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta kembali ke penampungan sementara untuk mencatat keinginan warga. Dusun Pellemsari menyampaikan keinginan agar warga bersedia pindah, namun tanah asli mereka dan tanah yang akan dialihkan adalah milik warga. Penduduk Dusun Pelemsar melakukan gerakan mandiri yang masih berada di Desa Umbulharjo. Permasalahan muncul saat penghitungan ulang, tanah yang dibeli warga masih ada yang hilang, jika sarana dan prasarana juga dibangun di tingkat desa. Minimnya lahan untuk pemukiman mandiri mendorong warga Dusun Pelemsar untuk bertemu kembali dengan penguasa Sleman, yang berjanji akan meneruskan masalah tersebut ke gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemudian menyerahkannya ke pemerintah pusat.

Wilayah lain yaitu Dusun Pangukrejo yang warganya juga mendapat musyawarah dari Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terkait pembukaan hunian sementara dengan pengalihan Opsi A. Hal itu juga ditolak oleh warga Dusun Pangukrejo. Warga Dusun Pangukrejo tinggal di tempat penampungan

sementara di berbagai waktu. Hal ini disebabkan kerusakan yang dilakukan warga juga bervariasi. Warga yang rumahnya rusak karena perbaikan ringan akan dapat kembali ke rumahnya. Pada Juli 2011, ia merayu warga Dusun Pangukrejo untuk pergantian pemerintahan. Opsi sosialnya adalah Opsi B, diimana warga direlokasi namun tanahnya tetap menjadi milik warga. Dusun Pangukrejo juga membuka pendaftaran melalui tokoh masyarakat bagi warga yang ingiin ikut dalam peralihan pemerintahan. Akhirnya, 114 rumah tangga Dusun Pangucrejo terdaftar.

Setelah melakukan pendaftaran, penduduk Dusun Pangukrejo mengikuti tahapan perencanaan untuk mendapatkan tempat tinggal baru. Permintaan mereka disampaikan kepada Pengurus Kabupaten Sileman. Antara bulan Maret dan Oktober 2012, beberapa lembaga pemerintah di Kabupaten Sileman, termasuk Diinas Pekerjaan Umum (PU), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), dan Badan Perntanahan NasionaI (BPN), berupaya meyakinkan penduduk bahwa tanah mereka tidak akan diambil alih. Meskipun demikian, penduduk terus menuntut jaminan tertulis. Mereka yang masih ingin pindah diberi izin untuk melanjutkan proses relokasi. Namun, hanya 35 dari 114 keluarga yang masih berpartisipasi dalam proses ini.

Warga yang tidak ikut relokasi pemerintah kembali ke Dusun Pangucrejo, sedangkan 35 kepala keluarga yang ikut relokasi tetap mendirikan rumah permanen. Pada bulan Januari 2013, warga Dusun Pelemsar menerima surat izin tinggal tetap dan juga dijanjikan Surat Keterangan Asal Tanah bagi warga Dusun Pelemsar. Hal ini membuat sebagian warga Dusun

Pangucrejo ingin ikut serta dalam peralihan pemerintahan. Per Juni 2013, Dusun Pangukrejo memiliki 56 rumah tangga yang terdaftar untuk serah terima pemerintah.

Terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yaitu dana penanggulangan bencana, perlu diperhatikan bahwa esensi dari sistem otonomi daerah adalah desentralisasi atau penyerahan kekuasaan negara kepada pemerintah daerah sebagai daerah otonom, yang juga meliputi tanah. Menurut Pasal 13(1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004, salah satu wilayah administrasi yang harus ditangani oleh wilayah administratif dan perkotaan adalah pelayanan pedesaan.

Warga perlu mempunyai kekuatan hukum untuk mendukung keputusan kebijakan migrasi, yaitu Perpres No. Pasal 34 (1) Kebijakan Pertanahan Nasional Tahun 2003 dengan jelas menyatakan bahwa sebagian kekuasaan negara di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Amanat tersebut mencakup sembilan jenis lembaga, salah satunya adalah pengaturan manfaat dan manfaat negara berkembang dalam ayat 2 (d) pasal yang sama.

Kompensasi penting karena prosesnya biasanya sangat memakan waktu. Masalah dengan kompensasi, tentu saja, belum tercapai konsensus tentang jumlah yang akan ditawarkan pemerintah. Masyarakat menganggap ganti rugi tidak adil, karena kerugian yang ditimbulkan tidak tergantikan sepenuhnya. Dalam kompensasi, sisi sosial negara harus diperhatikan sebagai

dasar kehidupan masyarakat, dimana kompensasi tidak hanya mencakup fisik, tetapi juga non fisik.

B. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang masalah terkait dengan pencegahan sengketa tanah, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam pencegahan sengketa tanah di daerah bencana erupsi merapi?
2. Apa saja hambatan dalam pencegahan sengketa tanah di daerah bencana erupsi merapi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam pencegahan sengketa tanah di daerah bencana erupsi merapi.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat dalam pencegahan sengketa tanah di daerah bencana erupsi merapi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini selain memiliki tujuan diharapkan juga memberikan manfaat secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dilakukannya penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Pengembangan pengetahuan ini khususnya dalam bidang hukum administrasi negara,

terkait dengan pencegahan sengketa tanah oleh pemerintah daerah. Harapan selanjutnya secara kepustakaan dapat memberikan referensi dan literatur untuk topik tentang pencegahan sengketa tanah oleh pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis adanya penelitian ini dapat memberikan jawaban tentang pencegahan sengketa tanah oleh pemerintah daerah, sehingga bermanfaat bagi pembaca maupun peneliti itu sendiri dalam pengembangan nalar, cara berpikir, dan memperkaya pengetahuan. Bagi pembaca, diharapkan dapat menjadi salah satu referensi khususnya bagi pemilik tanah yang sedang dalam sengketa.