

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah bagi manusia merupakan sumber penghidupan dan kehidupan, karena didalamnya menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak sehingga mempunyai kedudukan yang penting dan strategis. Selain itu, tanah juga merupakan modal utama pembangunan karena semua kegiatan pembangunan memerlukan tanah atau dengan kata lain tanah dan pembangunan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Pembangunan di bidang fisik pada dasarnya membutuhkan tanah untuk kepentingan pembangunan seperti pasar, bangunan sekolah, perumahan, jalan umum, perkantoran, dan sebagainya. Kegiatan manusia untuk memenuhi hidupnya juga tidak terlepas dari ketersediaan tanah yang potensi dan luasnya terbatas dan sebagian besar telah dikuasai atau telah ada haknya. Kepentingan tersebut dapat menimbulkan konflik jika pemenuhannya, tidak dilakukan secara seimbang antara pembangunan dan kepentingan masyarakat.

Salah satu kepentingan masyarakat yang membutuhkan adanya ketersediaan tanah adalah dalam hal pertanian. Kita tahu para petani terutama penghasil beras sangat membutuhkan tanah untuk menanam padinya. Tidak terkecuali di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tingkat penyusutan lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir terasa semakin

mengkhawatirkan. Berdasarkan data Dinas Pertanian Propinsi DIY pada tahun 2002, luas lahan sawah di DIY 58.367 hektar. Padahal, luas pada 1992 adalah 61.705 hektar dan pada tahun 1994 luas sawah di DIY adalah 61.151 hektar.<sup>1</sup>

Dengan demikian, terjadi penyusutan 3.596 hektar selama 10 tahun terakhir<sup>2</sup>. Pada tahun 2003 luas lahan yang tersisa sekitar 318.580 Hektar, dengan rincian: potensi lahan sawah di DIY adalah 58.210 hektar dan lahan non sawah 260.370 hektar (BPS, 2003).<sup>3</sup> Sedangkan pada tahun 2007 menyusut kembali menjadi berjumlah 57.800 hektar.<sup>4</sup>

Penyusutan lahan pertanian di DIY setiap tahun rata-rata 0,42 % atau sekitar 182 hektar. Jika dibandingkan dengan rata-rata. penyusutan lahan di DIY yang hanya 0,4 persen, angka penyusutan lahan pertanian perkotaan di DIY jauh lebih besar. Penyusutan lahan pertanian perkotaan di Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai tujuh persen per tahun, dengan kejadian diatas, maka bisa dipastikan produksi pertanian dari tahun ke tahun tidak pernah optimal, serta diprediksi pada tahun 2024 provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) bisa mengalami krisis pangan.<sup>5</sup> Penyusutan lahan sedemikian besar itu mengakibatkan tingkat rasio kepemilikan lahan pertanian di DIY per orang hanya 326 m<sup>2</sup>. Karena itu, pemerintah perlu menegakkan peraturan penggunaan lahan pertanian.<sup>6</sup>

Penyusutan lahan pertanian tersebut disebabkan alih fungsi lahan

---

<sup>1</sup> [http://www.kompas.com/lahan pertanian di DIY](http://www.kompas.com/lahan_pertanian_di_DIY)

<sup>2</sup> [http://www.suaramerdeka.com/lahanpertanian di DIY](http://www.suaramerdeka.com/lahanpertanian_di_DIY)

<sup>3</sup> <http://www.distan.pemda-diy.go.id>

<sup>4</sup> [http://www.kapanlagi.com/lahan pertanian di DIY](http://www.kapanlagi.com/lahan_pertanian_di_DIY)

<sup>5</sup> [http://www.kapanlagi.com/lahan pertanian di DIY](http://www.kapanlagi.com/lahan_pertanian_di_DIY)

untuk bangunan perumahan, perkantoran, industri dan pertokoan.<sup>7</sup> Untuk itulah perlu peran dari pemerintah terkait untuk menangani penyusutan lahan pertanian yang terjadi, sebaiknya pemerintah meninjau kembali seluruh izin proyek pembangunan agar tidak kembali menyusutkan lahan pertanian yang hanya tinggal 57.800 hektar.

Sebelumnya kita tahu bahwa lahan yang saat ini berdiri gedung kantor Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah lahan pertanian yang sangat subur. Dengan berdirinya BPS itu sendiri berarti telah menyebabkan lahan pertanian di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menyusut.

Penyusutan lahan pertanian dalam pembangunan gedung Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang bertempat di Jalan Lingkar Selatan Tamantirto ini sendiri seluas 6.182 M<sup>2</sup>. Dengan luas bangunan seluas 937,50 M<sup>2</sup> dengan rincian sebagai berikut:

1. Luas bangunan lantai 1 seluas 937,50 M<sup>2</sup>
2. Luas bangunan lantai 2 seluas 645 M<sup>2</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah pembangunan gedung Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah sesuai dengan tata guna tanah?
2. Apa dampak yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan pertanian menjadi

---

<sup>6</sup> [http://www.suaramerdeka.com/lahanpertanian di DIY](http://www.suaramerdeka.com/lahanpertanian%20di%20DIY)

<sup>7</sup> [http://www.kompas.com/lahan pertanian di DIY](http://www.kompas.com/lahan%20pertanian%20di%20DIY)

bangunan kantor Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

3. Apa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatasi dampak penyusutan lahan pertanian di wilayah Yogyakarta akibat berubah fungsinya lahan pertanian menjadi bangunan kantor Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kesesuaian pembangunan gedung Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan tata guna tanah.
2. Untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan pertanian menjadi bangunan kantor Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terkait masalah penyusutan lahan pertanian di wilayah Yogyakarta akibat berubah fungsinya lahan pertanian menjadi bangunan kantor.

### **D. Tinjauan Pustaka**

#### **1. Tata Guna Tanah**

Tata guna tanah adalah pengaturan penggunaan tanah. Dalam tata guna tanah dibicarakan bukan saja mengenai penggunaan permukaan bumi di

daratan, tetapi juga penggunaan permukaan bumi di lautan.<sup>8</sup>

Tanah berarti bumi (earth), sehingga pengertian kata "tanah" banyak sekali, misalnya dalam pengertian: benua (tanah Amerika), dalam pengertian daratan (tanah Asia), dalam pengertian negeri (tanah Cina), dalam pengertian tanah air (tanahku, Indonesia), dalam pengertian wilayah (tanah Toraja), dalam pengertian lahan (tanah pertanian atau tanah untuk rumah). Dapat dikatakan, bahwa lahan berarti : tanah yang sudah ada peruntukannya dan umumnya ada pemilikinya (perorangan atau lembaga). Misalnya dapat dikatakan tata guna lahan di kota. Sebagaimana disebutkan di atas dalam tata guna tanah, termasuk juga samudera dan laut serta daratan yang tidak dihuni (Antartika), yang tidak ada pemilik perorangan atau lembaga, karena pemilikinya adalah seluruh manusia dan digunakan untuk kemanusiaan.<sup>9</sup>

Dalam tataguna tanah terdapat istilah-istilah, antara lain :

- a. Penggunaan
- b. Aguna (tidak digunakan)
- c. Wyaguna atau Alpaguna (penggunaan yang salah)
- d. Tunaguna (penggunaan yang kurang benar).<sup>10</sup>

Pengembangan dan perencanaan di suatu wilayah selalu memerlukan tanah sebagai posisi pembangunan hal-hal tertentu. Supaya dapat menggunakan tanah secara efisien, harus dipahami dasar-dasar dari pembangunan dan perencanaan wilayah itu.<sup>11</sup>

Secara filosofis keberadaan Undang-Undang Pokok Agraria di Indonesia tidak terlepas dari adanya keinginan pemerintah untuk melakukan penataan terhadap penggunaan dan penguasaan tanah di bumi

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 10

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Ibid*

Indonesia ini.<sup>12</sup> Untuk melakukan penataan tersebut, diaturlah hal itu dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang dinyatakan sebagai berikut :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2), pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya

- a. Untuk keperluan Negara
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA diatas, secara operasional, pelaksanaan tata guna tanah diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk melakukan peraturan lebih lanjut sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 14 ayat (1) tersebut.<sup>13</sup> Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa :

Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) Pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, pemerintah daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Peraturan pemerintah daerah yang dimaksud dalam ayat (2) Pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan mengenai daerah tingkat I dari presiden, daerah tingkat II dari gubernur kepala daerah yang bersangkutan dan daerah tingkat III dari Bupati/ walikota/ kepala daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 UUPA Tahun 1960 tersebut diatas, dalam penjelasan umum angka 11 poin 8 (delapan) dinyatakan sebagai berikut :

---

<sup>12</sup> Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, him. 259

<sup>13</sup> *Ibid*

Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara diatas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (planning) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara: Rencana umum (National Planning) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (regional planning) dari tiap-tiap daerah (Pasal 14).

Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Mencermati penjelasan umum yang termuat dalam UUPA diatas, maka keinginan pemerintah untuk mengatur perencanaan, peruntukan dan penggunaan terhadap bumi, air, kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan ruang angkasa merupakan suatu keinginan yang telah terealisasi pada tahun 1992 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 ini telah mengatur dengan rinci mengenai tata ruang nasional, tata ruang daerah provinsi, dan tata ruang daerah kabupaten/ kota.<sup>14</sup>

## 2. Tata Ruang

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,

---

<sup>14</sup> Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, h1m. 260.

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>15</sup>

Sedangkan beberapa pengertian-pengertian lain yang terdapat dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang terutama yang terdapat pada pasal 1 antara lain :

- b. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak
- c. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- d. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.
- e. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional
- f. Kawasan adalah wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya.

Tujuan Tata Ruang seperti yang terdapat dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Pasal 3 antara lain :

- a. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional
- b. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya.
- c. Tercapainya pemanfaatan ruang berkualitas untuk:
  - 1) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera.
  - 2) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumberdaya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
  - 3) Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna,

---

<sup>15</sup> Parlindungan, A. P., 1993, *Komentar atas Undang-Undang Penataan Ruang (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992)*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 17.



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.

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan dalam pasal 4 yaitu Penataan Ruang diklasifikasikan berdasarkan Sistem, Fungsi Utama Kawasan, Wilayah Administratif Kegiatan Kawasan, dan Nilai Strategis kawasan.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dijelaskan maksud dari klasifikasi tersebut yang antara lain :

- a. Penataan Ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan
- b. Penataan Ruang berdasarkan Fungsi Utama Kawasan terdiri atas Kawasan Lindung dan Kawasan Budi Daya
- c. Penataan Ruang berdasarkan Wilayah Administratif terdiri atas Penataan Ruang Wilayah Nasional, Penataan ruang Wilayah Provinsi, dan Penataan Ruang Wilayah Kabupaten/Kota
- d. Penataan Ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas Penataan Ruang kawasan perkotaan dan Penataan Ruang Kawasan Pedesaan
- e. Penataan Ruang berdasarkan Nilai Strategis kawasan terdiri atas Penataan Ruang Kawasan Strategis Nasional, Penataan Ruang Kawasan Strategis Provinsi, dan Penataan Ruang Kawasan Strategis Kabupaten/ Kota

Subyek penataan ruang ini baik pemerintah, orang-seorang, kelompok orang atau badan hukum, dan pemerintah yang akan melindungi setiap orang untuk menikmati ruang tersebut, malahan setiap orang dapat mengajukan usul, saran, mengajukan keberatan. Demikian pula orang dan sebagainya tersebut dapat menuntut penggantian yang layak, yang diinginkan selaku

pemegang hak atas tanah, hak pengelolaan sumber daya alam seperti hutan, tambang, bahan galian, ikan dan atau ruang yang dapat dibuktikan karena pelaksanaan rencana tata ruang dan perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang, baik berdasarkan perundang-undangan yang ada maupun berdasarkan hukum adat dan kebiasaan.<sup>16</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris, yang berupa penelitian lapangan, yaitu dengan menggali data-data yang diperlukan di lapangan yang mana nantinya data yang diperoleh akan dihubungkan dengan aturan Perundang-undangan yang berlaku.

### **2. Sumber Data**

- a. Data Primer, diperoleh dari data lapangan dengan cara wawancara pada responden.
- b. Data Sekunder, dapat diperoleh dari beberapa bahan hukum, antara lain:
  - 1) bahan hukum primer, yaitu peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan tata guna tanah antara lain :
    - a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria.

---

<sup>16</sup> Parlindungan, A. P., 1993, *Komentor atas Undang-Undang Penataan Ruang (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992)*, Bandung, Mandar Maju, him. 16

- b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
  - c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
  - d) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
  - e) Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu buku-buku, makalah-makalah dan karya ilmiah yang berkaitan dengan tema
  - 3) Bahan hukum tersier yang diperoleh dari bahan penunjang lainnya seperti kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia.

### **3. Lokasi Penelitian**

Dalam hal ini dilakukan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi :

- a. Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- c. Dinas Pertanian Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- d. Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul
- e. Dinas Pertanian Kabupaten Bantul

#### **4. Responden**

- a. Kepala Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Kepala Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- c. Kepala Dinas Pertanian Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- d. Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul
- e. Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bantul

#### **5. Metode Pengumpulan Data**

Metode yang digunakan untuk mencari data yang berhubungan dengan obyek penelitian dilakukan dengan cara :

- a. Studi kepustakaan, yaitu mempelajari buku-buku, makalah-makalah karya-karya ilmiah dan peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian.
- b. Metode wawancara, yaitu dengan melakukan Tanya jawab dengan responden.

#### **6. Metode Analisis Data**

Analisis data menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dimana data yang ada, akan digambarkan sesuai dengan fakta di lapangan yang nantinya dilakukan analisis dengan cara dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.