

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berorientasi untuk mewujudkan tatanan seluruh perikehidupan masyarakat baik perorangan maupun kelompok. Kekayaan alam yang diciptakan Tuhan yang meliputi bumi, air dan ruang angkasa serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya mempunyai fungsi dan arti yang sangat penting dan agar dapat dinikmati oleh setiap masyarakat umum untuk membantu meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan sosial. Untuk mewujudkan hal tersebut Pemerintah menyelenggarakan Pembangunan Nasional dari segala aspek bidang secara berencana menyeluruh dan merata.

Tanah merupakan unsur yang utama dan sangat penting yang perlu dijaga kelestariannya oleh manusia. Manusia hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan hasil tanah. Perkembangan jaman yang semakin maju dan jumlah manusia yang semakin bertambah, sehingga kebutuhan akan tanah semakin meningkat seiring dengan bertambahnya penduduk namun luas tanah relatif tetap. Tanah apabila di olah dan di jaga dengan baik dapat mendatangkan kesejahteraan bagi pemiliknya. Akan tetapi tuntutan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umat manusia mengharuskan dilakukannya pengaturan tentang penggunaan dan pemanfaatan atas tanah dengan cara sebaik-baiknya agar

berbagai kepentingan dan kebutuhan akan tanah dapat diselenggarakan secara selaras, serasi dan seimbang.

Pembangunan yang dilakukan Pemerintah harus selalu memperhatikan tentang pola-pola tata guna tanah. Setiap pembangunan yang berhubungan langsung dengan kepentingan umum, didasarkan pada perencanaan yang matang agar tidak terjadi pergeseran atau pertentangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Karena tata guna tanah justru merupakan kegiatan yang dilakukan dalam rangka mendukung rencana Pembangunan Nasional.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah hendaknya mengacu pada asas-asas tata guna tanah;

- a. Penggunaan optimal, ditujukan dalam memenuhi berbagai kebutuhan nyata dari negara, masyarakat dan perorangan, sehingga dicegah berbagai pertentangan kepentingan dan tumpang tindih yang merugikan
- b. Pola penggunaan yang seimbang, dimaksudkan agar di dalam pemanfaatan tanah yang diperlukan itu dicapai hasil yang setinggi-tingginya.
- c. Manfaat yang lestari dari penggunaan tanah, dimaksudkan agar terpelihara kelestarian tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang utama untuk mencapai kemakmuran.¹

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Perundang-Undangan di bidang pertanahan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang disebut UUPA. UUPA merupakan pedoman pokok yang mengatur masalah pertanahan.

UU No 5 Tahun 1960 ini bertujuan:

¹ NUDS, *Tinjauan Masalah Di Bidang Hukum Yang Bersangkutan dengan Perencanaan Pembangunan, Pengembangan Kota dan Daerah*, Mei 1984, hlm 12.

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani dalam rangka menciptakan masyarakat adil makmur
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan
3. Meletakkan Dasar-Dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat sepenuhnya.

Pasal 14 UUPA menyebutkan bahwa tugas dari pemerintah adalah merencanakan, mengatur dan memimpin penyediaan peruntukan dan penggunaan akan tanah yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Negara Indonesia, hal tersebut di maksudkan agar:

1. Dengan persediaan tanah yang terbatas tersebut, kebutuhan negara masyarakat dan perorangan dapat dipenuhi secara serasi dan seimbang.
2. Penggunaan tanah tidak menjurus pada pemborosan yang akan mengakibatkan kerusakan pada sumber daya alam dan terganggunya keseimbangan lingkungan hidup

Penggunaan lahan-lahan pertanian yang cukup produktif untuk dikelola sebagai usaha dalam bidang non pertanian atau yang lebih singkat disebut konversi. Dalam satu pihak persediaan tanah pada kenyataanya sangat terbatas dan pada lain pihak kebutuhan negara, masyarakat dan perseorangan akan terus selalu meningkat dan menghabiskan lahan yang ada. Jenis dan volumenya juga tidak selaras dan serasi antara satu dengan yang lain. Sehubungan dengan hal itu pemenuhan kebutuhan akan tanah dan penggunaanya tidak boleh diserahkan kepada pihak yang memerlukan tanah masing-masing. Jika diserahkan kepada pihak masing-masing yang

memerlukan, maka penggunaan dan penguasaan tanah akan condong berpedoman pada kepentingan pribadi.

Masalah-masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah antara lain;

- a. Berkurangnya luas tanah pertanian yang subur menjadi tanah pemukiman industri dan keperluan non pertanian lainnya.
- b. Terjadi perbenturan kepentingan berbagai sektor pembangunan.
- c. Menurunnya kualitas lingkungan pemukiman
- d. Meluasnya tanah kritis akibat penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan potensinya
- e. Penggunaan tanah untuk berbagai kegiatan yang menghasilkan limbah yang mengganggu lingkungan hidup, yaitu terjadinya pencemaran air, udara dan tanah.

Upaya pembinaan dan pengembangan perumahan dan pemukiman serta prasarana dan sarana lingkungan menyangkut berbagai segi, di perlukan langkah kebijakan yang menyeluruh dan berkelanjutan, sebab dewasa ini tingkat pembangunan rumah di Indonesia masih jauh dari kebutuhan, baik di lihat dari segi kualitas maupun kuantitas.

Permasalahan tanah di Kota Yogyakarta banyak digunakan untuk pemukiman penduduk baik secara perseorangan individu maupun dalam bentuk perumahan. Dalam hal ini permasalahan pemukiman di kota di akibatkan oleh;

- a. Pertambahan penduduk yang pesat baik yang berasal dari pertambahan yang secara alamiah atau kelahiran dan perpindahan penduduk dari desa ke kota.
- b. Mahalnya biaya pembangunan perumahan di kota yang disebabkan langkanya tanah yang tersedia sehingga harga tanah yang menjadi mahal.
- c. Terbatasnya kemampuan ekonomi penduduk untuk membeli atau membangun rumah sendiri.
- d. Prasarana kota yang kurang memadai dan kurangnya pengawasan dalam pembuatan perumahan dan pemukiman.

Setiap pembangunan dilaksanakan sesuai dengan wawasan lingkungan atau tidak boleh bertentangan dengan lingkungan, karena kepentingan lingkungan dan pembangunan harus diterapkan secara proporsional. Dalam melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan, disebutkan dalam Pasal 1 butir ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan Lingkungan hidup (selanjutnya di singkat dengan UUPH) menegaskan bahwa: “Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, kedalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”

Sehubungan dengan adanya kewenangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup tersebut, dalam Pasal 8 UUPH di tegaskan bahwa:

- (1) Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta pengaturanya ditentukan oleh pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana di maksud pada ayat (1), Pemerintah:
 - a. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
 - b. Mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
 - c. Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;
 - d. Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;
 - e. Mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku

Di Kota Yogyakarta masalah semakin menyempitnya luas tanah pertanian juga terjadi, hal ini karena semakin mahalnya harga jual tanah di Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta menghimbau para petani di Kota Yogyakarta untuk tidak menjual sawah walau harga tanah terus menanjak tiap tahun. Pemerintah daerah akan membantu memilihkan jenis tanaman pertanian yang memiliki nilai jual tinggi sebagai langkah untuk menjamin kesejahteraan petani. Penyelamatan lahan pertanian telah

menjadi perhatian Pemkot Yogyakarta karena luasnya yang terus berkurang setiap tahun.

Berdasarkan data dari Kantor Pertanian dan Kehewan Kota Yogyakarta, luas sawah di kota saat ini hanya sekitar 98 hektar atau sekitar tiga persen dari luas kota yang mencapai 3.200 hektar. Tiap tahun luas tersebut diduga susut lebih kurang lima persen akibat adanya alih fungsi penggunaan lahan menjadi perumahan. Untuk menghindari kemungkinan petani menjual sawah, kesejahteraan para pahlawan pangan harus ditingkatkan. Selain tingginya harga jual tanah yang mencapai lebih dari Rp 1,5 juta per meter persegi, kendala lain yang membuat para petani tergoda untuk meninggalkan profesi petani karena tidak adanya regenerasi petani. Hampir semua anak muda enggan turun ke sawah. Padahal, usia petani yang masih bertahan rata-rata sudah lebih dari 50 tahun, sehingga setiap tahun ada penyempitan luas tanah pertanian di Kota Yogyakarta.²

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan status tanah pertanian menjadi tanah pekarangan di Kota Yogyakarta.

B. Perumusan Masalah.

1. Faktor apakah yang menjadi pertimbangan adanya perubahan tanah pertanian menjadi tanah pekarangan di Kota Yogyakarta?
2. Apakah dampak dari perubahan status tanah pertanian menjadi pekarangan di Kota Yogyakarta?

² *Petani Jangan Jual Sawah: Luas Sawah Di Kota Hanya Sekitar 98 Hektar*, 12 Desember 2007 www.kompas.com, (15:22).

3. Bagaimanakah perlindungan terhadap tanah-tanah yang secara fisik merupakan tanah pertanian?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor yang menjadi pertimbangan adanya perubahan tanah pertanian menjadi tanah pekarangan di Kota Yogyakarta
2. Untuk mengetahui dampak dari perubahan status tanah pertanian menjadi pekarangan di Kota Yogyakarta
3. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan perlindungan terhadap tanah-tanah yang secara fisik merupakan tanah pertanian.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.
2. Manfaat praktis
Memberikan masukan dalam pelaksanaan pengelolaan tanah pertanian di Kota Yogyakarta

E. Tinjauan Pustaka

Seperti di amanatkan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian dalam penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 juga disebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus di kuasai oleh negara dan di pergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Pertanian adalah merupakan sumber pertama dan utama yang menjadi mata pencaharian sebagian besar masyarakat Indonesia. Sebagai negara agraris terbesar di dunia Indonesia sangat menggantungkan kelancaran bidang perekonomian dan kesejahteraan dalam usaha pertanian tanpa mengesampingkan sektor-sektor yang lain.

Di dalam membudidayakan sektor pertanian sangat memerlukan adanya tanah yang subur. Tanah adalah juga merupakan sumber daya alam yang mengandung benda organik dan an organik yang mampu mendukung pertumbuhan. Sebagai faktor produksi pertanian, tanah mengandung hara dan air yang setiap saat perlu ditambah untuk pengganti yang telah dipakai.³

Menurut Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. SEKRA 9/1/12 di berikan penjelasan sebagai berikut, bahwa yang di maksud dengan tanah pertanian adalah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah untuk

³ Sastra Wijaya A Trisna, 1991, *Pencemaran Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 66

pengembalaan ternak, tanah belikar, bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan bila atas sebidang tanah luas berdiri tempat tinggal rumah seseorang maka pendapat serempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.⁴

Jenis pertanian sendiri dibedakan antara tanah kering atau tanah darat dan tanah sawah, sesuai instruksi bersama menteri dalam negeri dan otonomi daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. SEKRA 9/1/12. Bahwa tanah kering atau tanah darat adalah tanah bukan sawah tetapi juga termasuk tambak atau empang untuk perikanan namun pada hakekatnya tidak kering, sedangkan tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan.⁵

Dalam kaitanya dengan dampak pembangunan pertanian yang antara lain, pertanian yang intensif bisa dengan cepat menghilangkan penutup tanah, menyebabkan kerusakan tanah, kecuali dilakukan suatu tindakan perlindungan khusus yang diarahkan pada upaya pemulihan dan pemeliharaan kesuburan tanah. Tugas pertanian tidak hanya sebatas untuk menghasilkan produksi biologis, namun lebih luas lagi mencakup pemeliharaan dan peningkatan kesuburan tanah secara terus menerus. Bila tidak demikian halnya, kita akan memakan apa yang menjadi hak anak cucu kita.

Konversi atau pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian sedikit banyak karena faktor ekonomi dan faktor industrialisasi yang menyebabkan berpindahnya fungsi tanah. jumlah penduduk yang senantiasa bertambah akan menimbulkan pola penggunaan tanah di suatu daerah berubah, disamping itu mata

⁴ Budi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaan, Hukum Tanah Nasional*, Jambatan, Bandung, hlm 121.

⁵ John Salendeho, 1997, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 235.

pencaharian serta tingkat kehidupan dan penyebarannya sangat ditentukan pada penggunaan tanah.⁶

Dalam rangka perombakan penggunaan dan pemilikan dan penguasaan tanah serta hukum keduanya, pemerintah melalui UU No 5 PRP tahun 1960 dapat menentukan tentang:

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.
2. Larangan-larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan tanah menjadi bagian yang kecil.
3. Tentang pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan.

Undang-Undang No. 5 PRP 1960 terbatas pada pengaturan tentang tanah pertanian, meskipun Pasal 17 UUPA sebagai landasan hukumnya berisi tentang pertanian dan pemukiman penduduk.

Menurut surat edaran Menteri Negara Agraria/Kkepala BPN tanggal 15 Juni 1994, bahwa kunci pengendalian alih fungsi tanah pertanian adalah rencana tata ruang daerah yang dalam kenyataanya sering menyimpang atau di simpangi, oleh karena itu dalam rencana tata ruang wilayah Kabupaten atau Kota Madya alih fungsi tanah subur tidak lagi dilakukan, hanya dalam kasus-kasus tertentu dengan pertimbangan khusus bila terpaksa harus di alih fungsi lahan tersebut.

Dalam melihat kenyataan yang ada penggunaan lahan pertanian ke non pertanian adanya dua faktor yang sangat menentukan yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah kondisi sosial ekonomi rumah tangga

⁶ I Made Sandy, 1977, *Penggunaan Tanah di Indonesia*, Direktorat Tata Guna Tanah Direktorat Jenderal Agraria, hlm 21.

pertanian pengguna lahan yang mendorong mereka melepaskan pemilikan atau penguasaan keduanya terhadap sawah sehingga sangat potensial untuk merubah penggunaannya, sedangkan faktor eksternalnya adalah akibat langsung dari terjadinya proses transformasi ekonomi dari pertanian ke industri dan demografis dari pedesaan ke perkotaan.

Setiap penduduk Indonesia berhak untuk mendapatkan dan menempati tempat tinggal yang nyaman dan tentram dan apabila tidak mampu maka akan di pelihara oleh negara. Sesuai dengan Undang-Undang No 4 Tahun 1992 atau dikenal dengan Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman bahwa tiap-tiap Warga Negara berhak untuk memperoleh dan menikmati perumahan dan pemukiman yang layak sesuai dengan norma sosial, tehnik keamanan, kesehatan dan kebersihan. Untuk dapat mencapai hal tersebut setiap pembangunan pemukiman harus melihat pada rencana yang baik sesuai dengan tata ruang dan tata guna tanah dan dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai serta mampu melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Dengan adanya kemungkinan-kemungkinan tersebut perlu adanya pengendalian dan pencegahan baik dari aparat Pemerintah maupun masyarakat pertanian atau penggarap lahan pertanian untuk selalu berusaha mencegah terjadinya konversi secara besar-besaran, khususnya lahan sawah yang masih produktif, didasarkan atas beberapa yaitu:

1. Besarnya biaya investasi pembangunan prasarana irigasi selama ini yang akan hilang begitu saja, jika konversi lahan pertanian dilakukan secara terus menerus tanpa pengendalian
2. Pencetakan sawah baru diluar pulau Jawa membutuhkan biaya yang besar untuk mengimbangi penyusutan sawah produksi di pulau Jawa di samping memerlukan waktu yang lama dalam pengembangannya

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta

2. Metode Pengumpulan Data

- a. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian yang dilakukan di lapangan secara langsung memperoleh bahan-bahan mengenai masalah yang diteliti dengan wawancara terbuka yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung oleh penulis kepada para narasumber.

- b. Penelitian kepustakaan

Yaitu mengumpulkan, menghimpun dan kemudian mempelajari serta meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- c) Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

2) Bahan hukum sekunder, yaitu :

- a) Buku-buku tentang pertanahan
- b) Literatur-literatur yang sesuai dengan masalah yang diteliti

3) Bahan hukum tersier, yaitu :

Badan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus-kamus Hukum Indonesia.

3. Narasumber

Narasumber yang dapat membantu dalam kegiatan penelitian ini:

- a. Kepala Kantor Pertanian dan Kehewanan Kota Yogyakarta
- b. Kepala Badan Pertanahan Kota Yogyakarta

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian di lapangan dan data dari kepustakaan selanjutnya di analisis secara kualitatif yaitu hanya mengambil data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas. Dengan demikian akan menghasilkan kesimpulan yang deskriptif kualitatif yaitu dengan melukiskan kenyataan-kenyataan yang sebenarnya berdasarkan data yang diperoleh.