

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia, setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, tapi setelah meninggalpun manusia tetap berhubungan dengan tanah. Tanah merupakan kebutuhan vital manusia. Ada pepatah Jawa yang mengatakan bahwa "*Sedumuk batuk senyari bumi*" yang artinya walaupun hanya sejengkal tanah akan tetap dipertahankan sampai mati.

Dalam Al-Qur'an juga disebutkan bahwa manusia diciptakan dari tanah, yang hal ini tertuang dalam surat *Al Alaq* 1-5. Dengan demikian jelaslah bahwa manusia tidak bisa lepas dari tanah, manusia diciptakan dari ekstrak tanah oleh Tuhan, ditetapkan untuk hidup dan berproduksi di bumi dan diberi konsekuensi untuk mengolah, membudayakan dan mengembangkan serta menikmati kekayaan bumi.

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia adalah karena kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah. Mereka hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan memanfaatkan atau mendayagunakan tanah. Manusia akan dapat hidup tentram dan damai kalau mereka dapat menggunakan hak dan kewajibannya sesuai dengan batas tertentu dan hukum yang berlaku. Hak manusia yaitu untuk mendayagunakan atau memanfaatkan tanah dan memungut

hasil tanah, sedangkan kewajibannya yaitu memelihara tanah dengan baik dan benar.

Arti pentingnya tanah juga tidak bisa dipisahkan dengan pembangunan, karena tidak mungkin ada pembangunan tanpa ada tanah. Kebutuhan akan tanah semakin meningkat dengan adanya pelaksanaan pembangunan sarana fisik yang banyak memerlukan tanah.

Landasan konstitusional dari kebijaksanaan pembangunan pertanian di Indonesia bersumber pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang berbunyi “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sedangkan landasan tata guna tanah terdapat dalam pasal 16 Undang-Undang Penataan Ruang yang memberikan penjelasan bahwa penatagunaan tanah merupakan suatu penguasaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan terkait yang merupakan satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Dengan semakin meningkatnya perkembangan dalam masyarakat terutama yang berhubungan langsung dengan tanah dan untuk mencegah terjadinya masalah mengenai penggunaan tanah maka dipandang perlu untuk segera mewujudkan aturan-aturan tentang pertanahan, antara lain dengan tata guna tanah. Disamping itu, untuk memperoleh manfaat yang optimal dan serasi perlu diperhatikan pula mengenai kemampuan dan daya dukung tanah.

Kegiatan pembangunan dan gerakan masyarakat yang makin dinamis belakangan ini banyak menimbulkan konflik penggunaan tanah yang semakin

rumit dan sukar diatasi, sehingga membangkitkan berbagai masalah sosial dan budaya. Daerah pedesaan yang semula merupakan daerah pertanian yang subur, sebagai daerah penghasil bahan makanan bagi masyarakat mulai digunakan untuk menampung kegiatan industri dan pembangunan perumahan untuk orang-orang yang bekerja di perkotaan.

Seperti halnya daerah lain, Kabupaten Sleman yang terletak di bagian utara Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan kawasan yang cukup subur dan memiliki persediaan air yang melimpah. Berdasarkan jalur lintas antar daerah wilayah Kabupaten Sleman dilewati jalur jalan negara yang merupakan jalur ekonomi yang menghubungkan Sleman dengan kota pelabuhan yaitu Semarang, Surabaya dan Jakarta. Selain itu, wilayah Kabupaten Sleman yang terletak dibagian timur dan selatan juga dilalui jalan lingkar yang merupakan jalan arteri primer. Sedangkan untuk wilayah-wilayah kecamatan merupakan wilayah yang cepat berkembang yaitu dari pertanian menjadi industri, perdagangan dan jasa. Hal ini menyebabkan di Wilayah Kabupaten Sleman banyak dilakukan pembangunan sarana dan prasarana fisik demi menunjang kemajuan wilayah di sekitarnya.

Dengan adanya pembangunan fisik yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Sleman maka banyak tanah-tanah subur yang semestinya untuk pertanian digunakan untuk lahan industri, perumahan, jalan raya, perdagangan dan jasa. Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam rangka mengetahui pelaksanaan rencana tata guna tanah dalam

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah-masalah pokok yang menyangkut pelaksanaan Rencana Tata Guna Tanah dalam pembangunan perkotaan di Kabupaten Sleman dapat diungkap permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah rencana tata guna tanah di Kabupaten Sleman sesuai dengan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang?
2. Apakah pelaksanaan tata guna tanah di Kabupaten Sleman sesuai dengan Rencana Tata Guna Tanah?

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar perumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kesesuaian Rencana Tata Guna Tanah di Kabupaten Sleman dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Tata Guna Tanah sesuai atau tidak dengan Rencana Tata Guna Tanah di Kabupaten Sleman.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas maka diharapkan penelitian ini dapat berguna:

1. Untuk memberikan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya.

2. Untuk melengkapi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

1. Tata Guna Tanah

Dilihat dari segi kepentingan untuk pembangunan secara keseluruhan, semua kebutuhan akan tanah memerlukan penyelesaian yang terpadu, serasi dan seimbang. Untuk itu, diperlukan suatu kebijaksanaan penggunaan tanah untuk pedesaan dan perkotaan sehingga penggunaan dapat teratur, terencana dan efisien efektif.

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 memberikan penjelasan bahwa kekuasaan yang diberikan pada negara memberi kewajiban untuk mengatur pemilikan dan penggunaan tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengaturan pemilikan dan penggunaan tanah dapat dilakukan melalui tata guna tanah yang merupakan suatu usaha pemerintah untuk mengatur penggunaan tanah secara terencana sehingga diperoleh manfaat yang optimal.

Tanah yang ada haruslah dipergunakan sedemikian rupa sehingga memberi manfaat bagi pemiliknya dan bagi masyarakat sekelilingnya. Pemilik tanah tidak boleh merugikan kepentingan umum. Tanah harus dipergunakan sesuai dengan sifat haknya, karena itu perlu adanya rencana peruntukkan dan penggunaan tanah yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dalam pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok Pokok Agraria dikehendaki bahwa semua hak atas tanah

¹mempunyai fungsi sosial. Hal ini memberikan penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan situasi tanah tersebut dapat bermanfaat baik bagi yang mempunyai masyarakat dan negara.

Pasal 14 Undang-Undang Pokok Agraria juga mengenai perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan buru angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Perencanaan untuk pertanian, perlu diperhatikan juga perencanaan industri dan pertambangan. Perencanaan tidak saja menyediakan tanah tapi juga ditujukan untuk memajukan usaha ini perencanaan oleh pemerintah daerah harus disesuaikan dengan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Maksud dari Tata Guna Tanah yaitu agar terdapat integral terhadap penggunaan tanah di seluruh Indonesia pembangunan semesta agar tercapai efisiensi yang (Mertokusumo, 1987: 82).

Pada dasarnya Tata Guna Tanah yang dilakukan pemerintah untuk:

1. Mewujudkan tertib penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah hidup.
2. Terarahnya peruntukkan dan kepastian penggunaan tanah badan hukum yang berhubungan dengan tanah.

3. Terarahnya penyediaan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat sesuai dengan tata ruang wilayah.

Selain hal tersebut di atas, tujuan dan Tata Guna Tanah yaitu untuk melancarkan kelancaran kegiatan dan usaha-usaha dalam masyarakat ser untuk mencegah masalah-masalah yang kemudian akan timbul, yang berhubungan dengan perencanaan penggunaan, peruntukan dan persediaan tanah yang hal tersebut perlu melibatkan instansi terkait. Untuk itu perlu diselenggarakan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga pemerintah dalam rangka penyerasian penatagunaan tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah.

2. Penataan Ruang Dalam Pembangunan Perkotaan

Dalam suatu pembangunan selain harus disesuaikan dengan Tata Guna Tanah juga harus disesuaikan dengan lingkungan sekitarnya sehingga nantinya tanah dapat digunakan secara terpadu, berdaya guna, berhasil guna serasi selaras, seimbang dan berkelanjutan. Kemampuan tanah juga harus dilestarikan karena terlestarikannya kemampuan lingkungan hidup menjadi tumpuan terlanjutkannya pembangunan.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup disebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup berasaskan kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

lingkungan yang serasi seimbang, karena hanya dalam lingkungan yang serasi dan seimbanglah dapat dicapai kehidupan yang optimal. Jadi yang dilestarikan bukanlah lingkungannya tapi kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang sehingga setiap perubahan yang diakan selalu disertai dengan upaya mencapai keserasian dan keseimbangan lingkungan pada tingkat yang baru.

Sedangkan berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup diterapkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat, bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Berdasarkan Pasal tersebut maka negara harus menjamin pemanfaatan sumber daya alam sebaik-baiknya sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi sekarang maupun generasi masa depan.

Intensitas pembangunan yang terjadi di negara kita belakangan ini menurut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan misalnya untuk pemukiman, industri dan berbagai sarana, hal ini memaksa alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dengan segala konsekuensinya. Perkembangan yang terjadi tersebut hampir tidak menyentuh pola kehidupan petani yang semakin sulit menghindarkan diri dari

keterpaksaan melepaskan tanahnya karena praktek perizinan dan alasan pembangunan memungkinkan alih fungsi tanah tersebut.

Dalam pembangunan perkotaan, selain ada Rencana Tata Guna Tanah juga harus ada perencanaan tata ruang. Perencanaan tata ruang merupakan sebuah kegiatan untuk merumuskan dan menetapkan manfaat ruang yang saling berhubungan berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia dimasa yang akan datang.

Penataan ruang secara umum berarti suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pelaksanaan dan pemanfaatan ruang yang harus terkait satu sama lain.

Tata Guna Tanah sebagai bagian dari konsep Tata Ruang memerlukan perencanaan menyeluruh dengan berbagai pertimbangan *Trade offs*, agar dapat diperoleh sejumlah *Values, Goals, dan Assumptions* .

Secara Nasional, Perencanaan Tata Ruang dilakukan secara bertingkat mengikuti suatu hierarki tertentu, mulai dari tahap makro secara garis besar sampai pada tahap mikro secara rinci. Perencanaan tata ruang pada tahap makro mencakup seluruh ruang atau wilayah nasional, sedangkan pada tahap mikro mencakup suatu ruang terbatas yang erat terkait dengan pelaksanaan pembangunan fisik tertentu.

Menurut ketentuan perundang-undangan Indonesia, ada 4 konsep hukum tata ruang yaitu :

1. Ruang sebagai tempat sumber daya (kekayaan alam)
2. Ruang sebagai konsep kewilayahan
3. Ruang sebagai lingkungan pendukung kehidupan (ekosistem)

1. Ruang sebagai perwujudan hak-hak yang perwujudan dilakukan oleh sistem kelembagaan (institusi) ¹

Tujuan penataan ruang di Indonesia yaitu ada pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan, agar pengaturan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung dan budidaya dapat terlaksana dan agar pemanfaatan ruang yang berkualitas dapat tercapai.

Rencana Tata Guna Tanah dan Penataan Ruang perlu terus dikembangkan sehingga pemanfaatan tanah dapat dikoordinasikan antara berbagai jenis penggunaan, dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merupakan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Dalam rangka menunjang pembangunan, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan. Peraturan tersebut menyatakan bahwa kebijaksanaan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan, diselenggarakan dengan atau tanpa penanaman modal adalah untuk menciptakan suasana dan keadaan yang menguntungkan kegiatan pembangunan. Tujuannya yaitu agar kebutuhan pengusaha akan tanah dapat tercukupi dengan memuaskan dan supaya penggunaan tanah sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga tanah yang tersedia benar-benar dapat dimanfaatkan sesuai dengan fungsi sosialnya.

Bagi suatu negara yang sedang membangun, seperti Indonesia, penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah bekerjasama dengan masyarakat. Peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat penting karena hasil dari penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat, serta untuk tercapainya tujuan Penataan Ruang yaitu terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan budidaya dan untuk tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Oleh karena itu rencana tata guna tanah dalam pembangunan perkotaan membutuhkan pemandu dan pedoman dalam menentukan lokasi kegiatan pembangunan sektoral maupun daerah. Pemandu dan pedoman penentuan lokasi bagi setiap kegiatan pembangunan dapat dilakukan melalui rencana tata ruang yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang untuk hal ini perencanaan tata ruang memerlukan adanya suatu tim antar disiplin di bawah koordinasi ahli perencanaan tata ruang yang mempunyai program kerja yang jelas.

F. Metode Penelitian

1. Sumber Data

Data primer, yaitu sumber data yang diperoleh secara langsung dari nara sumber di lokasi penelitian melalui wawancara.

2. Populasi dan Sampel

a. Populasi, yaitu keseluruhan dari objek penelitian. yang meliputi :

- 1) Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman.

- 2) Pejabat Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman.
- 3) Pejabat Kantor Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.
- 4) Pejabat Kantor Badan Pusat Statistik Kabupaten Sleman.

b. Sampel

Dalam penelitian ini karena keterbatasan waktu, biaya dan tenaga maka penulis tidak akan meneliti seluruh populasi tapi akan menggunakan sampel sebagai subjek penelitian dengan metode Purposive Sampel yaitu pengambilan sampel yang dilakukan secara tidak acak yang didasarkan pada tujuan tertentu dengan menggunakan pertimbangan dalam menentukan sampel berdasarkan pengetahuan yang cukup serta ciri-ciri tertentu yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini sampel yang diambil penulis meliputi: 5 pejabat kantor BPN, 5 pejabat kantor BAPPEDA, 5 pejabat kantor BPPD, 5 pejabat kantor BPS. Dengan kriteria berdasarkan tingkat pendidikan yang pernah ditempuh yaitu strata I (S1) dan berdasarkan jabatannya dibidang pertanahan.

3. Teknik Pengumpulan data

Cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data yang bersifat data sekunder

Teknik pengumpulan data akan dilakukan dengan penelitian kepustakaan

mengklasifikasi, mengkaji dan menganalisis buku-buku, literatur, peraturan perundangan serta hasil-hasil laporan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

b. Data yang bersifat data primer

Pengumpulan data akan dilakukan dengan cara :

- 1) Wawancara (interview) yang bersifat bebas terpimpin yaitu wawancara dengan membawa pedoman wawancara secara garis besar tentang hal-hal yang dibutuhkan.
- 2) Observasi (pengamatan) yang bersifat sistematis yaitu pengamatan dengan menggunakan instrumen/alat yang bisa mencatat data.

4. Analisis Data

Data yang telah diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis kemudian dianalisa dengan menggunakan metode kualitatif yaitu data yang diperoleh dari penelitian dikelompokkan atau dengan menjabarkan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian kemudian diadakan pemilihan yang berkaitan dengan penelitian.

Analisis data dilakukan dengan pendekatan normatif empiris yaitu data diambil dari buku-buku (studi pustaka) dan dari nara sumber langsung di lokasi penelitian, sehingga akan menghasilkan uraian dan penjabaran yang melukiskan kenyataan-kenyataan yang terjadi. Sedangkan untuk menarik kesimpulan dengan cara berpikir deduktif yaitu dengan menyimpulkan data-