

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dunia ini mengalami perubahan dan perkembangan, salah satunya yang mengalami perubahan sangat pesat yaitu jumlah penduduk manusia. Pertumbuhan penduduk diikuti dengan kebutuhan tanah sebagai tempat tinggal atau pemukiman. Kebutuhan mendesak akan mendorong manusia memanfaatkan tanah tanpa pertimbangan yang matang. Penggunaan tanah ini akan mengakibatkan ketidaksesuaian program pemerintah dalam bidang tata ruang.

Indonesia merupakan Negara yang mempunyai tanah yang subur dengan kekayaan alam yang berlimpah ruah. Tanah dan kekayaan alam ini mempunyai berbagai akibat yang dapat ditimbulkan, yaitu diantaranya akibat positif dan negatif. Di satu sisi tanah merupakan suatu hal yang sangat penting dalam menunjang pembangunan yang dilakukan di segala bidang. Namun di sisi lain tanah juga banyak menimbulkan permasalahan, salah satu diantaranya adalah masalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Hal ini memang persoalan yang paling kontroversial mengenai tanah. Pada satu pihak tuntutan pembangunan sudah sangat mendesak sedangkan pada pihak lain persediaan tanah sudah mulai terasa sulit. Persediaan tanah yang semakin sulit inilah yang memaksa pemerintah untuk melakukan pembahasan atas tanah yang menjadi milik masyarakat

Persoalan tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar kehidupannya adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanent dan dapat dicadangkan untuk kehidupan dimasa yang mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan. Akhirnya tanah pulalah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi manusia yang meninggal dunia.¹

Dewasa ini Indonesia sedang giat-giatnya dalam hal pembangunan nasional berbagai sektor kehidupan, agar tercapai tujuan yang adil, makmur, dan merata dengan Pancasila sebagai dasar tujuan dan pedomannya. Pembangunan nasional Indonesia dilaksanakan dari, oleh, untuk rakyat dalam segala aspek kehidupan secara berencana, menyeluruh, terarah, bertahap, dan berkelanjutan dengan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan dan pemerintah sebagai pengarah, pembimbing, serta sebagai penunjang.

Pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan telah disadari bahwa penataan ruang mempunyai arti penting. Oleh karena itu pemerintah menetapkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang "Penataan Ruang" yang dimaksud dengan ruang adalah : " Wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya dan melakukan suatu kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya."

¹ Abdumuhman, 1991, Masalah Pembangunan, Hal 141-142, p. 141-142

Pada dasarnya semua usaha dan kegiatan pembangunan menimbulkan dampak baik pada golongan manusia tingkat atas maupun golongan manusia tingkat bawah khususnya mengenai dampak kelestarian hidup. Dampak positif maupun dampak negatif, merupakan konsekuensi logis dari pembangunan. Dampak positifnya merupakan tujuan dan sasaran pembangunan itu sendiri, sedangkan dampak negatifnya merupakan efek samping yang terkadang sama sekali tidak dapat dihindarkan dari sebuah proses pembangunan. Dengan kata lain, pembangunan menghasikan kemajuan yang disertai dengan kerusakan-kerusakan baik tanah maupun lingkungan sekitar. Proses pembangunan dapat diartikan selalu ada perubahan, membangun adalah mengubah suatu daerah kearah yang lebih baik. Dalam hal ini pemerintah wajib memberikan pengawasan agar dalam proses pembangunan memperhatikan nilai kandungan tanahnya maupaun yang lainnya.

Kaedah dasar yang menjadi landasan pembangunan terdapat dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa : “ Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mengenai pengaturan penggunaan tanah, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur dalam pasal-pasalnya antara lain :

Pasal 14 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 4 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), pemerintah dalam rangka socialisme membuat suatu rencana umum mengenai mata pencaharian

peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya :

1. Untuk keperluan Negara.
2. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan system lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan.
4. Untuk keperluan memperkembangkan pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu.
5. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.

Pencegahan kerusakan dan menjaga kelestarian kemampuan tanah, maka Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria memberikan ketentuan sebagai berikut : "Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan ekonomi lemah".

Kabupaten Sleman telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dalam proses pembangunan kota sehingga dapat menghasilkan perubahan yang bersifat multi dimensional yang mencakup sektor ekonomi , struktur sosial, sistem dan generasi dalam ruang lingkup perubahan global. Perkembangan yang cukup pesat ini ditandai dengan adanya pembangunan tempat usaha dengan memanfaatkan tanah yang produktif.

pembangunan pemukiman untuk tempat tinggal, sehingga permintaan akan semakin besar dan memerlukan kebijaksanaan pola guna tanah yang tepat untuk menampung berbagai macam permintaan.

Di Kabupaten Sleman, karena letaknya yang strategis banyak didirikan berbagai macam tempat usaha, hanya saja hal ini tidak diimbangi dengan kondisi jumlah tanah yang terbatas.

Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 menyatakan :

1. Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang.
2. Setiap orang berkewajiban mentaati rencana tata ruang yang ditetapkan.

Hal ini berakibat dalam pemanfaatan hak atas tanah yang tersedia harus mengacu pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) di Kabupaten Sleman. Untuk percepatan dan kesinambungan laju pertumbuhan, pemanfaatan, koordinasi, efisiensi, dan efektifitas pembangunan didaerah, serta bagian dari upaya pendayagunaan sumber daya dan potensi daerah, maka pola pemanfaatan ruang sebagai sumber daya di Kabupaten Sleman perlu ditingkatkan dan dimantapkan.

Kantor Badan Pertanahan Nasional sebagai unsur pelaksanaan pemerintah daerah yang diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk menerbitkan sertifikat serta mempunyai fungsi sebagai pelaksana operasional

strategi dan kebijaksanaan untuk mencapai sasaran masyarakat yang sadar hukum terhadap pertanahan.

Berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 yaitu berkaitan mengenai izin peruntukan penggunaan tanah, maka dalam Kantor Badan Pertanahan Nasional memiliki berbagai macam seksi-seksi diantaranya salah satunya seksi pengendalian penggunaan tanah dan pemilikan tanah, yang mempunyai tugas menyiapkan pengembangan dan pengendalian pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah serta peralihan hak. Kantor Badan Pertanahan Nasional dapat memberikan keuntungan dan manfaat kepada masyarakat, disamping itu dituntut untuk selalu menjaga dan memelihara pelayanan kepada masyarakat agar citra birokrasi Kantor Badan Pertanahan Nasional tetap dipercaya oleh masyarakat.

Kantor Badan Pertanahan Nasional yang merupakan anggota dari Badan Pengendalian Pertanahan Daerah, maka dituntut peranannya dalam meningkatkan pengembangan dan pengendalian tanah serta dapat meningkatkan kemakmuran, kesejahteraan bagi masyarakat setempat dalam rangka ikut serta mensukseskan cita-cita bangsa Indonesia dalam mencapai masyarakat yang adil dan makmur merata materiil dan spiritual yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas dalam latar belakang masalah, maka rumusan masalahnya :

1. Bagaimana peranan Badan Pengendalian Pertanahan Daerah dalam penataan ruang di Kabupaten Sleman?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang timbul dalam upaya melaksanakan pengendalian pertanahan?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui peranan Badan Pengendalian Pertanahan Daerah dalam penataan ruang di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pengendalian pertanahan dan cara penyelesaiannya.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan ini kiranya dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Teoritis

Untuk memberikan konstribusi pemikiran terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Agraria khususnya.

2. Praktis

Untuk memberikan informasi kepada masyarakat luas pada umumnya dan pihak yang terkait dalam proses pembangunan khususnya disamping memberikan masukan bagi pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya sebagai penyelenggara Negara tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk

kepentingan umum pada umumnya dan pembangunan

E. TINJAUAN PUSTAKA

Tanah merupakan suatu kebutuhan yang dinilai sangat penting oleh manusia karena tanah merupakan lahan yang di atasnya dapat dijadikan tempat untuk membangun rumah maupun lahan sebagai tempat mendapatkan penghasilan. Sebagai mana telah dinyatakan oleh pemerintah dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu bahwa : Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pelaksanaan ini ditugaskan kepada negara, dengan pernyataan bahwa sumber-sumber kekayaan alam tersebut "dikuasai" oleh negara, yang dirinci dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria yang meliputi :

- a. Pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharanya.
- b. Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan tanah.
- c. Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbutan hukum yang mengenai tanah.²

Masalah kependudukan selalu berpusat pada masalah pertumbuhan penduduk dan mobilitas yang cukup tinggi. Adanya penambahan penduduk mengakibatkan kebutuhan lahan yang semakin meningkat. Tanah yang tersedia kenyataannya terbatas, baik luas maupun kemampuannya. Melalui

² Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan*

perencanaan tata guna tanah diusahakan agar berbagai kebutuhan tersebut dapat terpenuhi secara serasi dan seimbang, sesuai dengan prioritas dan urgensinya dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Tanah selalu dapat diartikan berbeda-beda oleh karena itulah penafsiran tanah tersebut harus diberikan batasan-batasan dalam penggunaannya sehingga kita dapat mendefinisikan dengan baik. Tanah dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria dikatakan sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Pemberian wewenang hak atas tanah mempunyai batasan-batasan dalam penggunaannya sesuai dengan hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu : "Hak-hak atas tanah yang dimaksud memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi, air, serta ruang yang berada di atasnya sekedar diperlukan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Penggunaan tanah tersebut tidak terbatas pada permukaan bumi saja tetapi juga terhadap penggunaan sumber daya alam yang terkandung didalamnya seperti air dan ruang yang ada didalamnya termasuk penggunaan terhadap kesuburan tanah yang terkandung didalamnya. Tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang dimaksud tersebut bukan termasuk kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan melainkan hanya boleh

ayat (2) yang berbunyi : Sekedar keperluan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut, dalam batas-batas menurut undang-undang ini (yaitu Undang-Undang Pokok Agraria) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Ketentuan ini juga ditegaskan kembali dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala kantor Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa "hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya". Peraturan diatas dengan tegas dikatakan bahwa warga negara berhak untuk menggunakannya sedangkan negara sebagai pihak yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengelolaan terhadap tanah tersebut.

Dalam mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah. Untuk menjamin kepastian hukum menguasai, menggunakan dan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan tata ruang wilayah yang ditetapkan. Agar penggunaan tanah benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, maka tindakan yang dapat dilakukan pemilik atau pemegang hak atas tanah adalah :

a. Menghinderkan terindinya penggunaan tanah yang salah tempat, waktu

- 1) **Data kemampuan fisik tanah, maksudnya adalah bahwa agar kegiatan penggunaan dari pada tanah tersebut dapat sesuai dengan kemampuan fisik tanahnya, sehingga tanah tersebut jika digunakan atau dimanfaatkan dapat menghasilkan yang semaksimal mungkin. Dengan kata lain bahwa penggunaan tanah tersebut dapat sesuai dengan kemampuan nilai fisik tanah tersebut, sehingga dengan demikian pemanfaatan dari tanah tersebut dapat tepat guna dan berhasil guna.**
- 2) **Keadaan sosial masyarakat, maksudnya yaitu bahwa agar pemanfaatan tanah dan penggunaan tanah yang dilaksanakan diatas tanah tersebut tidak menimbulkan keresahan bagi masyarakat sekitar. Dengan demikian maka kegiatan pemanfaatan tanah yang dilakukan diatas tanah tersebut, meskipun tanah milik sendiri namun harus tetap memperhatikan keberadaan pihak lain. Sehingga jangan sampai kegiatan pemanfaatan tanah yang dilaksanakan tersebut mengakibatkan kerugian bagi pihak lain.**
- 3) **Faktor ekonomi, maksudnya yaitu bahwa dengan kegiatan pemanfaatan tanah tersebut diharapkan dapat memperoleh keuntungan yang lebih tinggi sehingga dapat meningkatkan kemakmuran bagi masyarakat. Tanah merupakan faktor sangat penting bagi kehidupan manusia, karena dengan adanya tanah manusia dapat menggunakannya untuk pertanian dan untuk kegiatan lain yang dapat menghasilkan nilai**

- b. Tidak terjadi penggunaan tanah yang salah urus, berarti harus memelihara tanah agar tidak menurun kualitasnya. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa, memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah. Sehingga dengan demikian jelaslah bahwa pemeliharaan tanah itu diwajibkan kepada masing-masing pihak yang mempunyai hubungan dengan tanah tersebut. Dengan terjaga kualitasnya dari tanah tersebut jika diolah akan menghasilkan yang maksimal dan memuaskan.
- c. Pengendalian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat akan tanah untuk menghindari konflik kepentingan pengguna tanah. Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk maka tingkat kebutuhan kepentingan penggunaan tanah akan semakin meningkat juga, baik untuk pembangunan atau untuk kegiatan yang lainnya. Jika persediaan tanah untuk pembangunan tidak mencukupi maka akan menimbulkan terjadinya konflik kepentingan terhadap tanah tersebut. Dengan demikian akan mengakibatkan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan kemampuan fisiknya serta dapat mengakibatkan perubahan alih fungsi lahan, dan menimbulkan penataan ruang wilayah yang tidak memenuhi persyaratan. Untuk menghindari terjadinya konflik penggunaan tanah maka, diperlukan konservasi tanah yang berarti cara penggunaan tanah agar dapat

memberikan manfaat yang optimum bagi kepentingan umat manusia untuk jangka waktu berkelanjutan, karena setiap tanah mempunyai sifat dan kemampuan yang berbeda maka agar dapat berfungsi secara optimum berkelanjutan tanah tersebut harus digunakan sesuai dengan kemampuannya.³

Pembangunan telah membawa perubahan besar dalam kehidupan. Dalam hal ini pemanfaatan lahan untuk menunjang kehidupan manusia sehari-hari seperti pembangunan permukiman, tempat usaha, pertanian dan industri perlu mendapatkan perhatian yang cukup besar karena kondisi lahan yang jumlahnya sangat terbatas. Oleh karena itu perencanaan pemanfaatan dan pengembangan sumber daya alam dan rencana tata ruang perlu dilakukan pengalokasian lahan bagi kegiatan pembangunan sektor baik kegiatan yang bersifat konservasi/preservasi maupun kegiatan yang bersifat produksi, kemudian ada penetapan program sektoral bagi pengembangan kualitas sumber daya manusia dan teknologi, sehingga mampu mengembangkan sumber daya alam dan lingkungan secara optimal.⁴

Hal ini merupakan kebijakan dari pemerintah yang dapat menentukan dan menetapkan lokasi penataan ruang di wilayah Kabupaten, yaitu termasuk kawasan produksi dan kawasan pemukiman sehingga masyarakat dapat merasakan dan menikmati hasil dari penataan ruang yang kondusif dilakukan pemerintah.

³ Wani Hadi Utomo, *Konservasi Tanah di Indonesia Suatu Rekaman dan Analisa*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989, Hlm 55

⁴ Sugandhy, Aca, *Penataan Ruang Wilayah Nasional, dalam Mewujudkan Pembangunan*

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti, dalam penelitian skripsi ini penulis menggunakan jenis penelitian eksplanatoris, yaitu penelitian yang menuturkan, menggambarkan, mengklarifikasi, dan menjelaskan masalah yang ada dengan menggunakan teknik pengumpulan data interview, observasi, dan dokumentasi.

Penelitian ini akan dilakukan dengan mempelajari, meneliti dan menghimpun data dari Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman...

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Sleman, adapun alasan untuk memilih Kabupaten Sleman sebagai daerah penelitian ini adalah :

Karena Kabupaten Sleman merupakan salah satu daerah yang mengalami perubahan paling pesat diantara wilayah-wilayah yang lain, baik dalam pertumbuhan penduduk maupun pembangunan. Serta untuk mengetahui fungsi tugas dan peran Badan Pengendalian Pertanahan Daerah, sehingga hal tersebut menggugah peneliti untuk lebih melakukan penelitian tentang Peran Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Dalam

3. Sumber Data

Adapun cara untuk memperoleh sumber data yang penulis tempuh yaitu dengan melakukan penelitian sebagai berikut:

a. Data primer

Data yang dikumpulkan langsung dari hasil wawancara dengan pihak yang terkait.

b. Data Sekunder

Data yang diperlukan atau diperoleh secara tidak langsung, yaitu melalui buku, literatur, dokumen, dan koran yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

4. Responden

Penelitian akan dilakukan di Daerah Kabupaten Sleman dengan Responden Kepala/ Pejabat Kantor Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.

5. Metode Analisa Data

Gambaran umum yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya.