

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah di daerah perkotaan semakin meningkat penggunaannya. Hal ini disebabkan oleh adanya kegiatan pembangunan sarana fisik yang berlangsung secara terus-menerus dan beragam, selain disebabkan oleh adanya jumlah penduduk yang cukup tinggi sehingga memerlukan perencanaan tata guna tanah yang serasi dan seimbang yang senantiasa menjaga kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup di setiap kabupaten atau kota untuk mencegah terjadinya permasalahan mengenai penggunaan tanah.

Untuk mengatur penggunaan ruang telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang menurut Pasal 16 Ayat 2 Undang-undang Penataan Ruang disebutkan bahwa pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna ruang angkasa dan tata sumber daya alam lainnya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Salah satu Peraturan Pemerintah yang dimaksud yaitu PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah Pasal 4 Ayat 1 PP Nomor 16 Tahun 2004 memuat ketentuan bahwa dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah sebagaimana yang dimaksud di atas diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten atau kota yang menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan

ruang di daerah tersebut. Sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan dapat sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten atau kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat 3 PP Nomor 16 Tahun 2004.⁵

Godean merupakan salah satu kecamatan yang terletak di Kabupaten Sleman dan merupakan kecamatan yang perkembangannya cukup pesat dan jaraknya yang relatif dekat dengan Ibu Kota Provinsi DIY. Sesuai dengan jumlah penduduk dan luas wilayahnya, maka upaya untuk mengendalikan perkembangan penggunaan tanah di Kecamatan Godean dilakukan dengan rencana umum tata ruang kota dan tata guna tanah sehingga diharapkan dapat sesuai dengan perencanaan.

Mengingat potensi dan keterbatasan ruang maka pemanfaatan ruang perlu dilaksanakan secara bijaksana, baik untuk kegiatan pembangunan maupun kegiatan lainnya. Untuk itu telah dikeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman dan Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 1995 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Godean. Dengan demikian ruang sebagai sumber daya perlu dilindungi guna mempertahankan kemampuan dan dukungan bagi kegiatan manusia.

Kabupaten Sleman dipandang sebagai salah satu wilayah yang cukup strategis di wilayah Propinsi DIY oleh berbagai kalangan baik dari dalam maupun dari luar DIY. Hal tersebut disebabkan berbagai kelebihan yang dimiliki oleh Kabupaten Sleman. Diantaranya wilayah yang berada di posisi

hulu ini relatif sejuk dan nyaman sebagai tempat hunian keluarga. Selain itu potensi pendidikan di DIY yang sebagian besar berada di wilayah Kabupaten Sleman dengan adanya perguruan tinggi-perguruan tinggi besar juga merupakan alasan yang cukup dipertimbangkan oleh para pendatang. Banyak warga dari luar Sleman yang membeli atau membangun sendiri perumahan di wilayah Kabupaten Sleman baik untuk memenuhi kebutuhan sementara, diantaranya digunakan selama belajar atau bekerja di Yogyakarta. Selain itu tentunya juga ada yang bermaksud untuk investasi dalam jangka panjang.

Kondisi seperti itu mengakibatkan merebaknya pembangunan perumahan di wilayah Kabupaten Sleman yang dibangun oleh warga secara pribadi maupun oleh perusahaan properti. Melihat kenyataan tersebut Pemerintahan Kabupaten Sleman melalui Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD) yang dibentuknya pada masa kepemimpinan Drs. Ibnu Subiyanto, Akt yakni pada Bulan Nopember 2003, yang kini merupakan satu-satunya di Indonesia telah dan terus melakukan berbagai upaya untuk melakukan pengendalian agar dalam melakukan penataan pembangunan perumahan dapat sesuai dengan peruntukannya serta tidak menyimpang dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ditetapkan dan sesuai dengan PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman direncanakan seluas 24.646 Ha untuk lahan pertanian dan realita yang ada berdasarkan data tahun 2005 seluas

30.238 Ha. Dengan demikian jumlah lahan pertanian yang boleh dikonversi untuk budidaya non pertanian seluas 5.592 Ha.^o

Sedangkan budidaya non pertanian yang meliputi permukiman pedesaan, permukiman perkotaan, pariwisata dan industri terwakili dengan penggunaan pekarangan. Dalam RTRW tahun 2006 sampai 2016 jumlah lahan non pertanian direncanakan seluas 19.263 Ha, dan yang telah terbangun menjadi pekarangan seluas 18.663 Ha. Dengan demikian penggunaan lahan untuk budidaya non pertanian yang masih tersedia sampai dengan tahun 2016 seluas 600 Ha.

Dengan demikian Pemerintah Kabupaten Sleman melalui BPPD tetap "*concern*" mengemban tugas mengendalikan perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Sleman maksimal 600 Ha selama kurun waktu 10 tahun ke depan dengan asumsi tanah pertambahan penduduk 1,62% per tahun. Selama tahun 2005 BPPD telah menolak izin perubahan penggunaan sebanyak 109 buah, dengan jumlah lahan yang terselamatkan atau dikendalikan seluas 11,69 Ha. Sebagian besar penolakan yang dikeluarkan tersebut disebabkan karena ketidaksesuaian dengan tata ruang sebesar 99 %, selebihnya berdasar kasus tertentu, misalnya pembangunan yang menyebar dan meloncat. Penyusutan lahan pertanian ke non pertanian pada tahun 2001 seluas 16 Ha, 2002 seluas 35 Ha, 2003 seluas 43 Ha, 2004 seluas 104 Ha, 2005 seluas 158 Ha adanya pembangunan stadion, pembangunan kampus terpadu, sekolah model serta pembangunan dan peningkatan jalan.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penyusutan lahan pertanian antara lain adanya peningkatan harga tanah non pertanian yang relatif tinggi, adanya kesenjangan produktifitas untuk pertanian dan non pertanian serta pertumbuhan investasi. Pada tahun 2001 sampai 2003 kesadaran masyarakat dalam mengajukan izin tergolong rendah sehingga banyak perubahan fungsi lahan yang tidak terpantau.

Kebijakan Daerah di bidang pertanahan khususnya dalam hal penataan tanah untuk mendukung proses penataan ruang haruslah mempertimbangkan upaya konservasi lahan, keperluan masyarakat, dan dapat menjadi salah satu potensi perkembangan perekonomian di daerah. Semakin terbukanya peran masyarakat dalam pembangunan, maka perlu adanya pengarahannya dan pengendalian terhadap penggunaan tanah agar peruntukannya sesuai dengan rencana tata guna tanah yang berlaku, seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 memuat ketentuan bahwa izin peruntukan penggunaan tanah terdiri atas izin lokasi atau pemanfaatan tanah, izin perubahan penggunaan tanah, izin konsolidasi tanah, izin penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Menurut Pasal 16 Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 apabila akan merubah peruntukan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan rumah tempat

Menurut hasil laporan tanah BPN Kabupaten Sleman terdapat penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata guna tanah dan tata ruang kota, khususnya di Dusun Jowah, Desa Sidoagung, Kecamatan Godean. Wilayah tersebut menurut rencana tata guna tanah Kabupaten Sleman diperuntukkan sebagai daerah hijau atau daerah produktif yang dapat menghasilkan bahan pangan tetapi kenyataannya daerah tersebut sudah banyak berubah menjadi kawasan pemukiman penduduk sehingga kegiatan penggunaan tanah tersebut tidak sesuai dengan rencana tata guna tanah dan rencana tata ruang kota.⁷ Tertarik dengan permasalahan tersebut penulis bermaksud mengadakan penelitian dengan judul :

PELAKSANAAN RENCANA TATA GUNA TANAH DALAM
PEMBANGUNAN PERKOTAAN BERKAITAN DENGAN PENATAAN
RUANG DI WILAYAH KECAMATAN GODEAN, KABUPATEN
SLEMAN.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan rencana tata guna tanah dalam pembangunan perkotaan berkaitan dengan penataan ruang di wilayah Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman?
2. Faktor apa saja yang menyebabkan pelaksanaan rencana tata guna tanah dan tata ruang di Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman yang telah

3. Upaya apa saja yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sleman untuk mengatasi rencana tata guna tanah dan tata ruang yang tidak ditaati?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan, maka penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui tentang :

1. Pelaksanaan rencana tata guna tanah dalam pembangunan perkotaan berkaitan dengan penataan ruang di wilayah Kecamatan Godean Kabupaten Sleman.
2. Faktor yang menjadi penyebab pelaksanaan rencana tata guna tanah dan rencana tata ruang tidak ditaati.
3. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman untuk mengatasi rencana tata guna tanah dan tata ruang yang tidak ditaati.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah :

1. Dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah tentang masalah pelaksanaan tata guna tanah dalam pembangunan perkotaan berkaitan dengan tata ruang.
2. Dapat memberikan tambahan pemikiran dalam bidang hukum agraria khusus bidang penatagunaan tanah terutama yang berhubungan dengan pembangunan perkotaan dengan kaitanya dengan kebijakan penataan ruang dan juga memberikan tambahan pustaka kepada siapa saja yang

menaruh minat untuk mengetahui, mempelajari, mengkaji lebih mendalam lagi tentang masalah ini demi perkembangan ilmu pengetahuan.

E. Tinjauan Pustaka

Tanah adalah sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Dari seluruh permukaan bumi yang dihuni oleh kira-kira 6 milyar jiwa hanya sekitar 25 % merupakan daratan tempat manusia dapat hidup dan sisanya adalah permukaan samudera. Sebetulnya tidak seluruh daratan merupakan tanah yang dapat dihuni manusia karena ada bagaian yang terlalu kering atau terlalu dingin misalnya beberapa gurun dan benua Antartika.

Negara Republik Indonesia yang pada tahun 1998, berpenduduk kira-kira 207 Juta jiwa dan negara yang merupakan kepulauan dengan 13.667 pulau besar dan kecil (diantaranya lebih dari 12.000 pulau kecil yang tidak berpenghuni) mempunyai daratan seluas 1.919.443 km. Sebagian dari penduduknya yaitu sekitar 65 % tinggal di Pulau Jawa yang luasnya kira-kira 6,5 % dari seluruh Indonesia, dan sisanya 35 % menghuni pulau-pulau Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Irian, Kepulauan Nusatenggara, Kepulauan Maluku dan pulau-pulau lainnya.⁸

Dalam Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria 1960 (UUPA) Bab I Pasal I, Ayat (2) dan (3) tercantum: seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, adalah

⁸...

bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi. Dapat dipahami bahwa penduduk Indonesia yang sebagian besar adalah petani (dalam 1990 pertanian merupakan 60 % dari mata pencaharian penduduk), menganggap tanah itu sebagai harta yang tidak ternilai harganya baik dalam kehidupan ekonomi maupun dalam kehidupan sosial. Pemilik tanah bagi bangsa Indonesia diterapkan dengan hak milik. Dalam UUPA Pasal 20 tercantum bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah. Didalam penggunaan tanah, air dan ruang angkasa. Disamping hak milik tanah, ada pula hak-hak lain seperti hak guna usaha. Hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial, hak guna air, penangkapan dan pemeliharaan ikan, dan hak guna ruang angkasa. Dalam hak milik terdapat penentuan luas maksimal dan luas minimal. Dengan adanya penentuan luas maksimal, di Indonesia tidak terdapat pemusatan pemilikan tanah atau tuan tanah. Dalam kenyataan pemilik tanah dalam masyarakat, terutama di luar Jawa masih banyak komunal, yaitu tanah merupakan milik masyarakat bersama, atau milik desa. Hal ini dapat dihubungkan dengan hak memungut hasil hutan yang tercantum dalam pasal 21.

Dalam penguasaan atau pemilikan tanah oleh rakyat di suatu negara terdapat dua prinsip yang berbeda:

a. Negara agraris

Di suatu negara agraris, dimana nafkah sebagian besar rakyat adalah pertanian, sehingga mereka bergantung kepada tanah, untuk keadilan maka prinsipnya : tanah itu oleh negara dibagikan kepada sebanyak mungkin penduduk (dengan hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan lain sebagainya). Sehingga pemilikan atau penguasaan tanah bagi tiap keluarga atau pengusaha adalah terbatas atau kecil. Hal ini misalnya dilakukan oleh Negara Republik Indonesia dengan memberi batas maksimum hak milik tiap keluarga sebesar 15 hektar. Dengan pembatasan ini para pendiri negara (*founding fathers*) Republik Indonesia yang terlibat dalam pembuatan Undang-undang Pokok Agraria berkeyakinan, bahwa Indonesia tidak akan ada sistem tuan tanah, dan tanah akan terbagi secara adil kepada seluruh rakyat Indonesia. Untuk penguasaan tanah bagi perusahaan pun dalam hak guna bangunan dan hak guna usaha pada masa reformasi tahun 1998 diberi pembatasan luas maksimum. Dengan nafkah pertanian dimaksud adalah pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, kehutanan dan sebagainya.

b. Negara industri

Di suatu negara industri, dimana nafkah sebagian besar penduduk adalah industri, maka hanya sedikit saja rakyat yang bertani atau yang

prinsipnya: maka tanah itu oleh negara dibagikan kepada sebagian kecil dari penduduk, sehingga pemilikan/penguasaan tanah per keluarga /perusahaan dapat luas, ribuan atau puluhan ribu hektar bahkan ratusan ribu hektar. Hal ini dapat memungkinkan adanya sistem tuan tanah yang memiliki atau menguasai tanah yang luas sekali. Cara ini dilakukan oleh berbagai negara di Eropa dan Amerika.¹⁰

Direktorat Jendral Agraria pada Departemen Dalam Negeri diubah menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang langsung berkedudukan di bawah Presiden. Pada Tahun 1998, BPN mengadakan penataan penguasaan tanah dalam skala besar (hak guna bangunan dan hak guna usaha) dengan pembatasan maksimum yaitu 100 ha untuk pertanian, 400 ha untuk kawasan industri dan perumahan, 20.000 ha untuk perkebunan dan 100.000 ha untuk kehutanan. Bagi hak milik, sejak tahun 1960, tiap keluarga tetap dapat memiliki maksimum 15 Ha. Hak milik adalah paling kuat dan hanya berlaku untuk warga negara. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang, dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Untuk mengatur keperluan proyek pembangunan di wilayah kecamatan, tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan tersebut dilakukan oleh instansi pemerintah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Dalam mempertahankan hidupnya penduduk

¹⁰Johara.T.Jayadinata,1992,*Tata Guna Tanah dalam perencanaan pedesaa,perkotaan dan*

menggunakan tanah sebagai sumberdaya. Karena di pulau Jawa penduduknya sangat padat, maka pemilikan tanah pertanian sangat kecil, sehingga pengerjaan tanah lebih intensif dari pada di pulau lain di Indonesia. Keadaan di luar Jawa, karena penduduknya masih jarang, dan tanah masih luas adalah sebaliknya penduduk melakukan pertanian yang ekstensif, mungkin dengan sistem ladang bakar, ladang berpindah atau milpah. Baik tanah yang cara mengerjakannya intensif di pulau Jawa maupun tanah yang cara mengerjakannya ekstensif di luar Jawa dapat menderita kerugian, sehingga penduduk memerlukan bimbingan dan pengarahan berhubungan dengan tata guna tanah, luas tanah dan jumlah penduduk.¹¹

F. Metode Penelitian

Untuk memperoleh gambaran sesuai dengan masalah yang diteliti, maka dilakukan penelitian bersifat deskriptif, yaitu menjelaskan atau menggambarkan pernyataan yang terjadi pada objek penelitian secara tepat dan jelas. Untuk itu penulis hanya ingin menggambarkan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan tata guna tanah yang tidak ditaati.

1. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dusun Jowah, Desa Sidoagung, Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman dan karena di wilayah ini paling banyak terjadi perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non

pertanian. Selain itu, Dusun Jowah, Desa Sidoagung merupakan wilayah yang perkembangannya sangat pesat karena dekat dengan Kecamatan Godean sebagai pusat pelayanan fasilitas.

2. Jenis data dan cara memperoleh data

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui responden dan nara sumber yang berhubungan dengan masalah dan tujuan penelitian melalui wawancara serta bahan hukum primer berupa Peraturan Daerah dan Undang-undang Tata Ruang.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka yaitu buku-buku ilmiah, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi penelitian ini, majalah, surat kabar, jurnal dan internet.

3. Responden

Responden adalah seseorang atau individu yang akan memberikan respon terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Responden ini merupakan orang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan. Maka dari itu penelitian ini respondennya adalah warga yang memanfaatkan tanah di kawasan yang seharusnya untuk kawasan pertanian di Desa Sidoagung. Karena yang diteliti meliputi seluruh populasi sebanyak 20 orang Kepala -Keluarga (KK) yang mendirikan bangunan di atas tanah yang seharusnya untuk kawasan pertanian.

4. Nara sumber

Beberapa nara sumber, antara lain :

- b. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman.
 - c. Kepala Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.
 - d. Kepala kelurahan dan kecamatan yang menjadi lokasi penelitian.
5. Alat pengumpulan data

a. Penelitian kepustakaan

Suatu penelitian dengan mempelajari dan mengkaji buku literatur, majalah, surat kabar, jurnal, internet, serta peraturan perundangan yang berkaitan dengan permasalahan guna memperoleh data sekunder.

b. Penelitian lapangan

Yaitu dengan menggunakan metode wawancara dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara lisan kepada responden dan pejabat instansi terkait sebagai nara sumber guna memperoleh data primer.

c. Analisis data

- (1) Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan menggunakan cara berfikir.
- (2) Deduktif yaitu cara berfikir yang diawali dari hal-hal yang umum ke hal-hal yang khusus.
- (3) Induktif yaitu cara berfikir dari hal-hal yang khusus ke hal-hal yang umum.