

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki peran yang sangat vital dalam kehidupan manusia di permukaan bumi. Dengan tanah manusia dapat hidup, berkembang, dan melakukan aktifitasnya dalam kehidupan sehari-hari. Jadi tanah merupakan salah satu sumber kehidupan yang ada di muka bumi dan sangat diperlukan untuk kelangsungan hidup manusia. Dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa, “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pengertian dari pasal ini adalah terciptanya suatu masyarakat yang adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila, untuk menjalankan hal tersebut maka bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya harus dikuasai oleh Negara bahkan menjadi tanggungjawab bersama demi terwujudnya penguasaan, kepemilikan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana diatur dalam pasal 33 ayat (3) di atas. Pemerintah sebagai pihak penguasa terhadap tanah harus lebih bijaksana didalam melaksanakan fungsinya sebagai pengolah tanah sehingga terjadi pemanfaatan yang berguna bagi khalayak umum.

Seiring perkembangan zaman, dimana tanah menjadi komoditi yang penting dalam berbagai hal mendorong manusia untuk mengeksplorasi tanah sebanyak banyaknya oleh karena itu peran aktif pemerintah sangat

mendukung, dengan adanya peraturan khusus mengenai tata cara perolahan tanah yang diharapkan fungsi tanah dapat terjaga sebagaimana fungsi tanah tersebut, apakah tanah tersebut merupakan tanah subur atau tanah yang kurang subur dalam artian tanah yang digunakan untuk dijadikan pemukiman masyarakat.

Hal ini terkait dengan ketahanan pangan masyarakat, semakin fungsi tanah dimanfaatkan sebagaimana fungsinya khususnya pertanian sawah, maka semakin meningkatlah ketahanan pangan di masyarakat. Oleh karena itu agar tidak terjadi penyalahgunaan fungsi tanah contohnya apa yang penulis bahas pada penulisan skripsi ini yaitu penyempitan tanah yang artinya adanya penyimpangan terhadap alih fungsi tanah (adanya penyalahgunaan fungsi tanah dari tanah subur dijadikan tanah untuk pemukiman penduduk), Pemerintah yang terkait harus mempunyai strategi khusus dalam upaya penanggulangan penyempitan tanah tersebut agar ketahanan pangan dapat terjaga dengan baik.

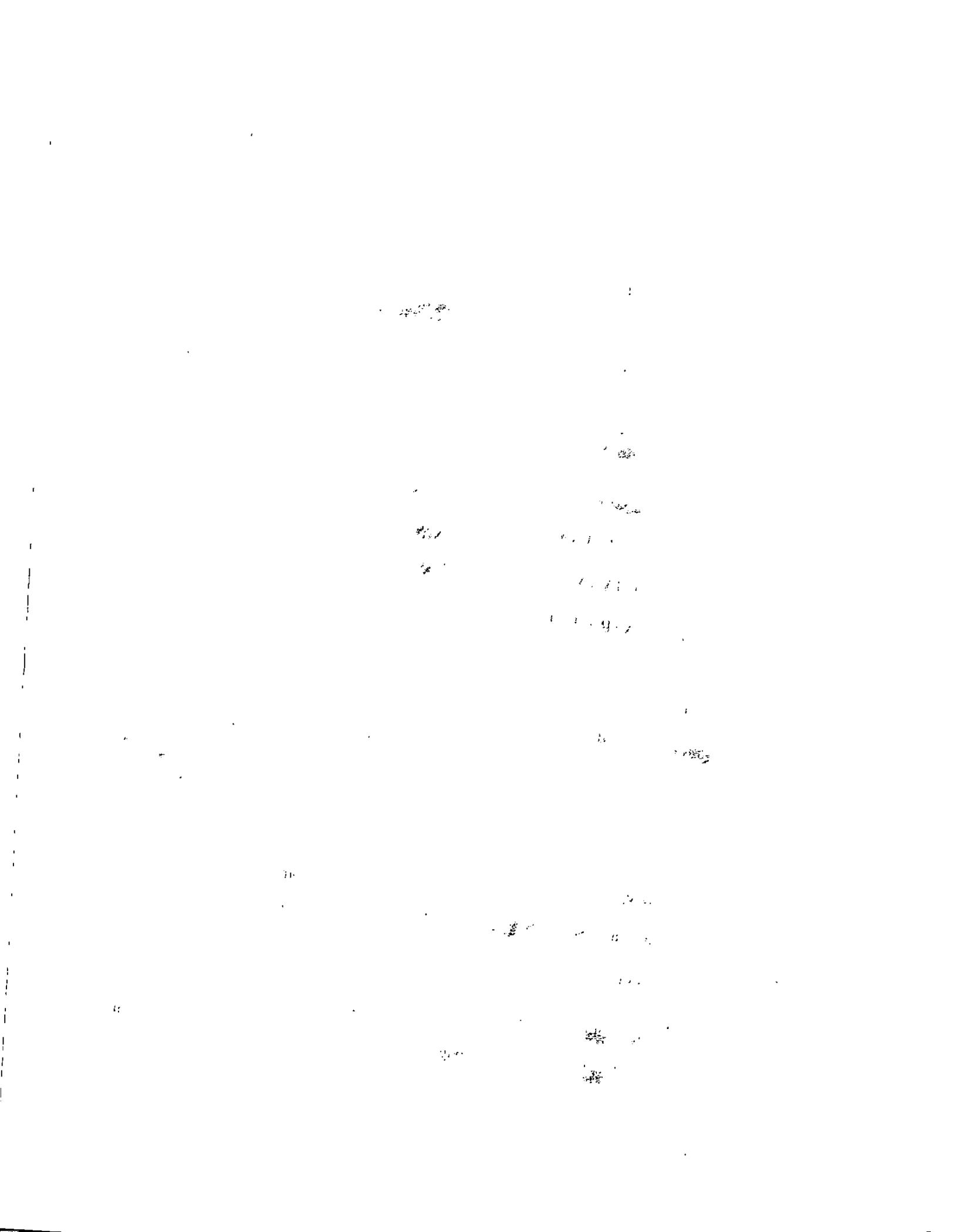
Meningkatnya jumlah penduduk dari waktu ke waktu, meningkatnya kualitas hidup manusia sebagai suatu akibat dari berhasilnya pembangunan yang merupakan bagian dari kegiatan hidup manusia telah menimbulkan kondisi yang tidak seimbang akan kebutuhan dan ketersediaan tanah. Kondisi yang tidak seimbang tersebut tentunya akan menimbulkan masalah-masalah dalam penggunaan tanah. Masalah-masalah yang dimaksud antara lain :

1. Banyaknya masyarakat yang membangun tanah bangunan tanpa ijin dari Badan Pertanahan Daerah
2. Tidak adanya pengawasan dari pemerintah secara langsung mengenai pembangunan, dalam hal ini Satuan Polisi Pamong Praja yang secara langsung menangani
3. Berkurangnya lahan pertanian yang subur dan digunakan sebagai tempat industri, pekarangan dan keperluan non pertanian lainnya
4. Minimnya kesadaran hukum masyarakat mengenai hukum tanah, khususnya pengetahuan mengenai pemanfaatan tanah yang sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan daerah

Pada kesempatan ini penulis berupaya untuk menemukan solusi yang terbaik dalam strategi penanggulangan penyempitan tanah sebagai usaha meningkatkan ketahanan pangan daerah khususnya di Kabupaten Bantul.

Adapun solusi yang ditawarkan penulis dari hasil analisis adalah sebagai berikut: pertama, adanya peran aktif pemerintah dalam hal pengawasan serta pemberian sanksi terhadap siapa-siapa saja yang melakukan pelanggaran terhadap alih fungsi tanah, hal ini terkait dengan pemberian ijin terhadap pengguna tanah atau penguasaan tanah.

Kedua, meningkatkan kesadaran masyarakat tentang penggunaan tanah yang sesuai dengan tata ruang daerah yang telah ditentukan. Adanya kesadaran dari diri masyarakat merupakan faktor paling penting dan



berpengaruh terhadap perubahan dari tanah itu. Oleh karena itu kesadaran hukum dalam diri masyarakat harus ditanamkan sejak dini demi tercapainya ketahanan pangan.

Ketiga, adanya tata ruang yang berlandaskan ketahanan pangan artinya pemerintah dalam melaksanakan penataan ruang hendaknya memperhatikan fungsi tanah, tanah subur tidak dijadikan tempat pemukiman warga sehingga kesuburan tanah tersebut dapat terjaga.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengambil penelitian dengan judul : **“STRATEGI PENANGGULANGAN PENYEMPITAN TANAH SEBAGAI USAHA MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN DAERAH DI KABUPATEN BANTUL”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Strategi apa yang digunakan untuk Menanggulangi Penyempitan Tanah Sebagai Usaha Meningkatkan Ketahanan Pangan Daerah di Kabupaten Bantul?
2. Hambatan-hambatan dari Pelaksanaan Strategi Penanggulangan Penyempitan Tanah Sebagai Usaha Meningkatkan Ketahanan Pangan

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Strategi Penanggulangan Penyempitan Tanah Sebagai Upaya Meningkatkan Ketahanan Pangan Daerah di Kabupaten Bantul
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dari pelaksanaan Strategi Penanggulan Penyempitan Tanah Sebagai Upaya Meningkatkan Ketahanan Pangan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Hasil dari Penelitian dapat memberikan sumbangsih bagi Pemerintah Kota Bantul, khususnya dalam hal strategi penanggulangan penyempitan tanah sebagai upaya meningkatkan ketahanan pangan daerah di Kabupaten Bantul

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang Pertanahan.

E. Tinjauan Pustaka

Tanah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan

kegiatan nasional, karena setiap kegiatan pembangunan baik yang

dilakukan oleh Pemerintah, perusahaan swasta maupun masyarakat tidak lepas dari kebutuhan akan tanah. Tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada diatasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan lain yang lebih tinggi.

Menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan sebagai berikut:

“Atas dasar menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta Badan-Badan Hukum”

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah adalah¹:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali
 2. Keadaan bumi disuatu tempat
 3. Permukaan bumi yang diberi batas
-

4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Jumlah penduduk yang terus bertambah dari waktu ke waktu, dan seiring perkembangan zaman serta semakin meningkatnya kualitas hidup manusia sebagai konsekuensi keberhasilan pembangunan yang merupakan kegiatan hidup manusia, telah menimbulkan kondisi yang tidak seimbang antara kebutuhan dan ketersediaan tanah. Apabila kondisi ketidakseimbangan kebutuhan akan tanah dan ketersediaan tanah itu dibiarkan terus berlangsung, maka akan menimbulkan masalah-masalah dalam penggunaan tanah. Oleh karena itu Pemerintah sangat memberikan segala sesuatu yang akan terjadi berkaitan dengan perencanaan penggunaan tanah secara administratif dan arti penting penatagunaan tanah. Yang semuanya telah diatur dalam UUPA beserta Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya.

Pengertian dari tata guna tanah itu sendiri adalah rangkaian kegiatan mengatur peruntukan, penggunaan, dan persediaan persediaan tanah secara terencana, teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang, dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsep mengenai penatagunaan dan perencanaan penggunaan tanah dapat ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria Pasal 14 yang berbunyi:

1. 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, yang membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan 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 yang berkaitan dengan kesejahteraan
 - d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu
 - e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan
2. 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 daerah masing-masing
 3. 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.

Peraturan Pemerintah di bidang penatagunaan tanah diatas penyusunannya mengacu pada aspek-aspek tujuan penataan ruang, sehingga produk hukum sektor tata guna tanah yang dibentuk berwawasan lingkungan dan berdasar pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional, yang memperhatikan ketentuan mengenai kawasan yang dilidungi dan kawasan budi daya dan adanya jaminan mengenai pemanfaatan tanah yang berkualitas. Selain itu penatagunaan tanah penyusunannya juga harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penggunaan tanah (*land use*).

Adapun dasar-dasar mengenai penatagunaan tanah yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pelaksanaannya itu meliputi :

1. Kewenangan untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah serta pemeliharaannya ada pada negara
2. Hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanah untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut

3. Kewenangan pemegang hak atas tanah untuk menggunakan haknya

dibatasi oleh ketentuan hukum hak atas tanah berfungsi sosial

4. Perlunya perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah dalam proses penatagunaan tanah
5. Penatagunaan tanah tidak dapat dipisah dari pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah
6. Penatagunaan tanah, disamping sebagai sub sistem penatagunaan ruang, juga merupakan sub sistem dari sistem pembangunan
7. Karena sifatnya multidimensi (dimensi fisik, ekonomi, sosial, politik, dan pertahanan keamanan) dan multi sektor, maka penatagunaan tanah dalam prakteknya harus dilaksanakan secara koordinatif
8. Penatagunan tanah harus mampu menyediakan tanah bagi semua kegiatan pembangunan yang sifatnya dinamis dan sibernetik
9. Penyelenggaraan penatagunaan tanah merupakan tugas pemerintah pusat dan pelaksanaannya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi atau *medebewind*.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan umum penatagunaan ruang daratan tersebut, maka dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggraan penataan ruang di daerah, yang selanjutnya akan berfungsi sebagai instrumen pengendalian *land use in action* disetiap daerah wilayah Indonesia.

Adapun asas-asas mengenai tata ruang adalah keterpaduan, berdayaguna, berhasil guna, serasi, selaras, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Penataan Ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, menurut Pasal 1 butir (3) UUPR penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Mieke Komar Kartaatmadja, mengemukakan “Sebagai sistem dari ruang, tanah merupakan bagian yang paling dominan dan paling strategis. Paling dominan, sebab tanah merupakan wadah atau tempat sebagian besar manusia hidup dan melakukan aktivitas hidupnya. Paling strategis, sebab ketersediaan tanah untuk menopang hidup manusia dan aktifitasnya, terbatas luasnya”.²

Menurut Hasan Purbo istilah tata ruang dan tata guna tanah merupakan pengertian yang mempunyai sifat manipulatif, dalam hal ada unsur keinginan untuk melaksanakan penataan atau merubah keadaan secara teratur untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Pasal 16 UUPR masih mengharuskan kepada Pemerintah untuk membuat suatu Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya yang lainnya.³

- a. Adapun tujuan dan manfaat penataan ruang dalam Pasal 3 UUPR adalah terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berwawasan nusantara dan ketahanan nasional

² Mieke Komar Kartaatmadja, 1994, *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Maju, Bandung, hlm.116.

b. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan hutan lindung dan kawasan budi daya

c. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk :

1. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera
2. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia.
3. Meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan sumber daya manusia
4. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan
5. Mewujudkan keseimbangan kepentingan, kesejahteraan dan keamanan.

Dalam memperbaiki dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat Badan Pertanahan Daerah (BPN) khususnya mengenai penatagunaan tanah Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, yang dalam Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah dibidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten atau Kota, yang meliputi 9 (sembilan) jenis kewenangan yaitu :

1

1

1

1

1

1

1

1

1. Pemberian ijin lokasi
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
5. Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absente*
6. Ketetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat
7. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah kosong
8. Pemberian ijin membuka tanah
9. Perencanaan dan penggunaan tanah Wilayah Kabupaten atau Kota

Untuk menindaklanjuti Keppres No. 34 Tahun 2003 tersebut, Kepala BPN telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Norma dan standar Mekanisme Ketatalaksanaan

serta tata ruang yang diharapkan mampu memperbaiki sistem pertanahan nasional demi mempertahankan lahan pertanian yang subur supaya ketahanan pangan dapat terjaga bahkan mampu untuk meningkat dari tahun ke tahun.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi untuk penelitian di Kabupaten Bantul.

2. Nara Sumber

Sebagai nara sumber untuk melengkapi data penelitian ini akan ditentukan sebagai berikut :-

- a. Kepala Kantor Pertanahan Bagian Tata Guna Tanah Kabupaten Bantul
- b. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bantul

3. Metode Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Yaitu mendapatkan informasi melalui proses tanya jawab secara langsung kepada narasumber berdasarkan pedoman wawancara yang sudah dipersiapkan sebelumnya

b. Data Sekunder

Yaitu memperoleh data dengan dengan jalan mempelajari literatur-literatur atau buku-buku ilmiah yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dalam penelitian ini, penyusun menggunakan:

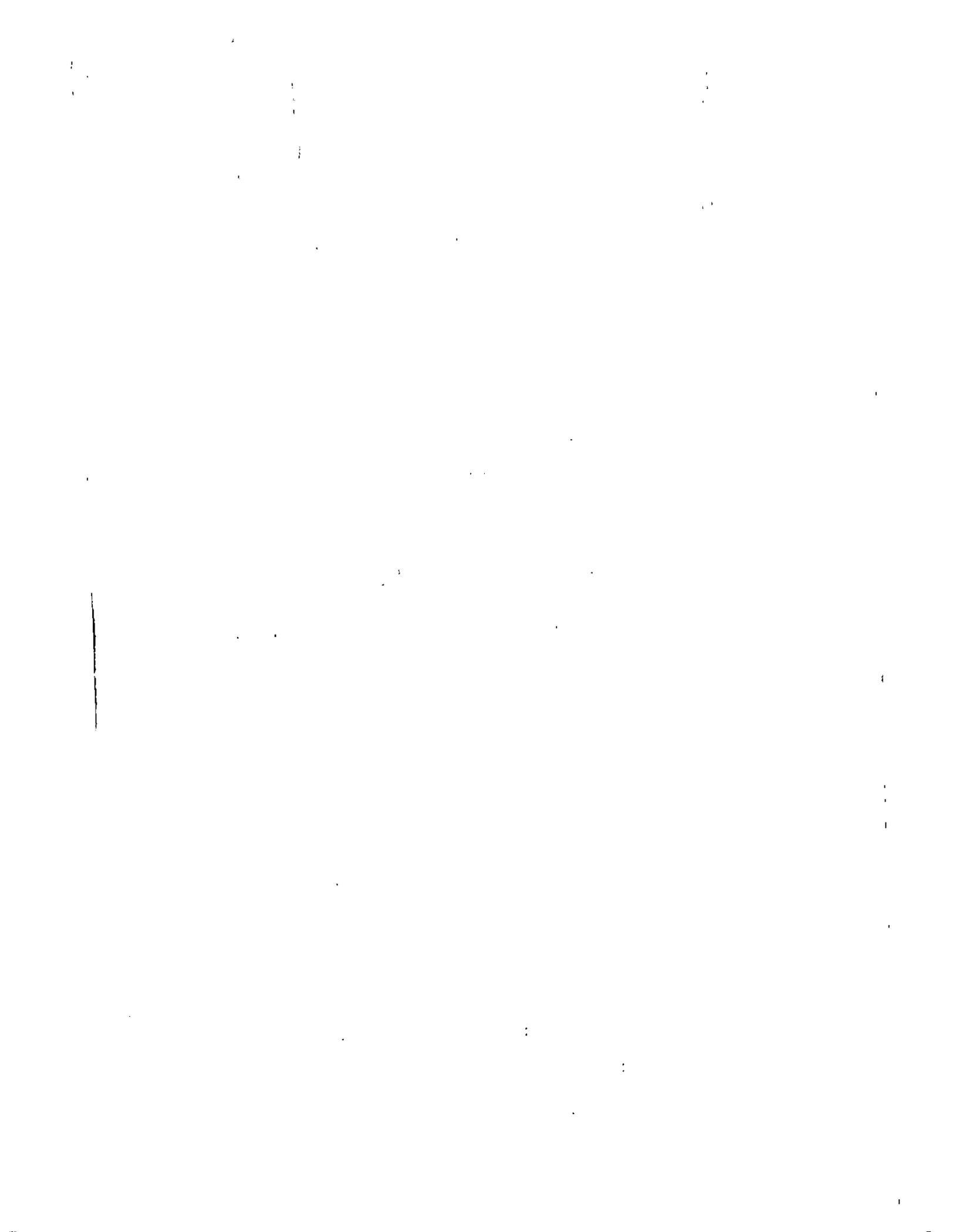
a. Penelitian Lapangan

1) Wawancara atau Interview

adalah mengadakan tanya jawab secara langsung dengan nara sumber dan responden berdasarkan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

2) Observasi

yaitu dengan cara melakukan pengamatan secara langsung pada obyek yang akan diteliti guna mendapatkan data yang akan disusun secara sistematis



b. Studi Kepustakaan

adalah dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian. .

5. Analisis Data

Data yang diperoleh sudah terkumpul kemudian disusun secara sistematis lalu dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan metode berfikir deduktif induktif.

Metode-metode Kualitatif ini terdiri atas dua metode yaitu :

a. Deduktif

Yaitu mengambil kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang sifatnya umum kemudian ditarik menjadi kesimpulan yang sifatnya khusus.

b. Induktif

Yaitu mengambil kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang sifatnya khusus kemudian ditarik menjadi suatu kesimpulan yang sifatnya umum

