

333-1

AD1

P

UPT-PUSTAK-INDIP		
No. Daft.	212/K1	F4
Tgl.	12-5-1997	

PERENCANAAN PERUNTUKAN dan PENGELOLAAN TANAH  
SEBAGAI REALISASI PELAKSANAAN TATA GUNA TANAH

Oleh :

F.C. SUSILO ADIYANTA

Makalah disajikan dalam Diskusi  
Bagian hukum Administrasi Negara

15 Februari 1996

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

1996

**PERENCANAAN PERUNTUKAN dan PENGELOLAAN TANAH  
SEBAGAI REALISASI PELAKSANAAN TATA GUNA TANAH**

**I. Pendahuluan**

Bagi kehidupan manusia tanah tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi menyangkut juga masalah-masalah sosial, politik, kultural, bahkan juga mempengaruhi aspek-aspek kenegaraan lainnya yang meliputi kependudukan, budaya, hingga pada masalah pertahanan keamanan.

Dalam kegiatan pembangunan yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah sekarang ; kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Kegiatan pembangunan baik di kota maupun di desa secara fisik banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat kegiatan industri, maupun perluasan dan pemekaran kota, serta sarana-sarana pembangunan lainnya. Usaha-usaha pengembangan kota baik berupa perluasan daerah, pembukaan pemukiman-pemukiman baru sebagai pengembangan wilayah senantiasa membutuhkan tanah untuk keperluan tersebut.

Tanah dapat dikatakan sebagai suatu harta yang sifatnya permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah merupakan suatu obyek yang khas sifatnya yang dibutuhkan oleh orang banyak dan jumlahnya tidak akan bertambah. Demikian pula pada sisi lain tanah merupakan unsur fundamental dalam kehidupan bersama, bermasyarakat dan bernegara. Tanah dalam proses pembangunan

nasional merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia. Sebagai aset bagi kegiatan pembangunan maka tanah mempunyai posisi strategis dalam menunjang kelangsungan dan kelancaran pembangunan.

Pelaksanaan pembangunan yang begitu cepat kadang berbenturan dengan masalah-masalah penyediaan tanah, pengaturan pengalihan hak atas tanah, perubahan fungsi tanah dan lebih jauh lagi adalah masalah yang berkaitan dengan perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah sehingga mengakibatkan perubahan kondisi lingkungan, sosial kependudukan dan masalah-masalah lain yang mengganggu terhadap kelangsungan tata guna tanah untuk jangka waktu panjang.

Menghadapi berbagai dampak yang mungkin timbul berkaitan dengan kegiatan pembangunan yang memerlukan banyak tanah, sehingga dapat mempengaruhi dan membawa perubahan terhadap pola kepemilikan tanah, kondisi yang mempengaruhi kesuburan tanah. Maka negara sebagai organisasi kekuasaan atas perlindungan dan pengaturan pemanfaatan tanah mempunyai kewajiban untuk mengatur dan merencanakan segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah guna mengelola persediaan, peruntukan dan penggunaan serta pemeliharaan tanah sebagai salah satu bagian dari bumi, air dan ruang angkasa sebesar-besarnya untuk kesejahteraan seluruh bangsa Indonesia sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Tanah sebagai lahan bagi setiap kegiatan pembangunan memiliki keterbatasan baik dari sifat-sifatnya, kesuburan, kemampuan baik dari segi jumlah atau luasnya. Dengan demikian setiap rencana pemanfaatan, peruntukan dan perubahan fungsi tanah untuk kegiatan pembangunan harus direncanakan dan dikoordinasikan secara terarah dan terpadu dengan faktor-faktor yang berkaitan dengan peruntukan, penggunaan dan perubahan fungsi tanah sesuai dengan kondisi dan daya dukung tanah tersebut. Dengan mengingat bahwa pemanfaatan dan penatagunaan tanah merupakan sub sistem dari penataan ruang maka pelaksanaan pemanfaatan dan peralihan fungsi tanah dapat disesuaikan dengan rencana pembangunan secara sektoral dan koordinasi yang baik antara masing-masing daerah.

Pertambahan dan konsentrasi penduduk Indonesia yang tidak merata serta pertumbuhan dan pembangunan ekonomi menuju suatu negara industri di satu pihak dan luas tanah yang tersedia relatif tidak bertambah di lain pihak, menyebabkan tekanan atas tanah di Pulau Jawa telah memasuki keadaan yang semakin kritis. Kebijakan melanjutkan pembangunan wilayah industri di Pulau Jawa, yaitu dengan bertambahnya kawasan-kawaasan industri, sambil tetap ingin mempertahankan tetap berkembang sektor pertanian menyebabkan makin perlunya pengaturan rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah.

Pertambahan penduduk dan meningkatnya kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus-menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonversinya tanah pertanian secara besar-besaran. Menurut Himpunan Kawasan Industri (HKI), hingga juli 1994, jumlah perusahaan yang membangun kawasan industri di beberapa propinsi penting seperti Jawa Barat, Jawa Tengah/Yogyakarta, Jawa Timur, DKI Jakarta dan beberapa propinsi lain di luar Pulau Jawa, sebanyak 154 perusahaan dengan kebutuhan lahan yang sudah dibebaskan mencapai sekitar 40 % atau 16.705,73 Ha. Angka tersebut pasti akan menjadi lebih besar lagi apabila ditambah dengan konversi lahan pertanian untuk sektor industri yang dibangun di luar kawasan industri tersebut. (Ali Sfwan Husein, 1995)

Selain untuk memenuhi kebutuhan sektor industri, konversi kawasan tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan sektor perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar. Sampai dengan akhir Pelita V, jumlah perumahan yang dibangun oleh developer anggota REI sebanyak 450 ribu unit, sedangkan sisanya yang dibangun oleh Perum Perumnas dan Koperasi sebanyak 350 ribu unit. Untuk keperluan pembangunan rumah sebanyak 800 ribu unit tersebut telah terjadi konversi lahan pertanian seluas lebih kurang 250.000 ha. (Prisma, 1986)

Pada Repelita VI, oleh REI diperkirakan kebutuhan rumah akan meningkat lebih dua kali lipat atau sekitar 9.800.000 unit. Untuk merealisasikan pembangunan rumah sebanyak perkiraan tersebut di atas dibutuhkan lahan seluas 510.000 ha. Kenyataan di lapangan ternyata konversi tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan sektor-sektor tersebut, sebagian besar berasal dari sawah lahan subur dan beririgasi teknis. Sebagai contoh dapat dilihat data konversi tanah sawah di Jawa-Bali antara tahun 1987 - 1986 mencapai 99.162 ha atau rata-rata 16.527 per tahun (Prisma, 1989)

Kecenderungan ini tentunya dapat memperlemah kemampuan negara untuk mempertahankan swasembada pangan seperti yang pernah dicapai beberapa tahun belakangan ini. Disamping itu akan menimbulkan tingkat pengangguran yang cukup tinggi, karena sektor industri dan jasa lainnya tidak akan mampu menampung seluruh angkatan kerja yang terus meningkat pesat setiap tahun.

Disamping untuk memenuhi sektor industri dan perumahan, konversi tanah juga terjadi untuk memenuhi permintaan sektor pariwisata dan lapangan golf. Walaupun jumlahnya relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan sektor industri dan perumahan, namun konversi tanah untuk sektor ini mempunyai dampak tersendiri secara sosial.

Dari faktor di atas jelaslah bahwa kecenderungan yang muncul dalam setiap kegiatan pembangunan perlu diperhatikan secara khusus, agar pembangunan yang

dilaksanakan saat ini tidak menimbulkan beban baru serta resiko yang sifatnya negatif ataupun resiko politik yang lebih berat lagi dimasa mendatang.

## II. Permasalahan

Dalam era pembangunan yang terus berlangsung secara cepat sekarang ini, kebutuhan tanah terasa semakin meningkat. Permintaan akan tanah dari waktu-kewaktu semakin meningkat dengan tajam, bahkan di banyak tempat telah terjadi konversialisasi tanah yang cenderung semakin individualistik dan terkonsentrasi pada segelintir pemilik. Kejadian tersebut menyebabkan fungsi sosial tanah sebagian besar telah tergeser dan berubah menjadi fungsi ekonomi atau produksi saja.

Berkaitan dengan dampak yang mungkin timbul sehubungan dengan perluasan dan pengembangan kota serta masalah konversi tanah yang mengakibatkan berubahnya fungsi tanah tersebut, maka timbul pertanyaan sejauh mana kebijaksanaan pemerintah dalam perencanaan dan penatagunaan tanah untuk kepentingan pembangunan sehingga berfungsi secara lebih optimal ?

## III. Pembahasan

### A. Landasan Yuridis Penatagunaan Tanah di Indonesia

Kemajua pesat yang telah dicapai Indonesia dalam bidang industri dan jasa. Sayangnya masih belum diikuti

dengan turunnya ketergantungan petani pada usaha pertanian secara proporsional, karena akses seorang petani dengan tanah pertanian masih sangat besar dalam menentukan tingkat pendapatan dan kesejahteraan keluarga meraka. Persoalan klasik ini menjadi demikian serius berhubungan dengan jumlah penduduk Indonesia yang sebagian besar bergantung pada kegiatan pertanian.

Makin pesatnya kemajuan pembangunan industri dan jasa itu praktis membutuhkan tersedianya tanah-tanah yang tidak sediki. Bahkan pengaruh dari kemajuan itu tidak hanya berdampak mempersempit luas areal tanah pertanian rakyat, tetapi lebih serius lagi, yaitu semakin mendorong intensitas perpecahan tanah, mengkutubnya peralihan tanah, pemecahan tanah menjadi bagian yang kecil-kecil dan tidak teratur ukurannya dan karena berjalannya usaha konsolidasi tanah yang masih tersendat-sendat.

Dampak lain dari kemajuan tersebut adalah banyaknya tanah yang berubah menjadi komoditi murni, sebagian lain menjadi barang yang langka dengan fungsi ekonomis yang semakin dominan dengan potensi semakin mematikan fungsi sosial tanah. Sejalan dengan itu persaingan untuk mendapatkan akses atau menguasai tanah pun semakin intensif, sehingga seringkali terjadi persinggungan dan konflik pertanahan secara terbuka. Konflik tersebut pada gilirannya tidak hanya menyangkut persoalan teknis yuridis pertanahan saja, tetapi lebih jauh mengarah pada aspek-aspek sosial ekonomi dan politik.

Dari kenyataan-kenyataan tersebut di atas hukum pertanahan sangat berkepentingan untuk mampu menjadi "agent of development" dalam menjembatani usaha penataan kembali penggunaan hak atas tanah yang ada di Indonesia, agar sesuai dengan tujuan konstruksionalnya. Yang menjadi masalah adalah bagaimana Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaan lainnya dapat mengklasifikasi, mengatur dan mendorong tercapainya tujuan secara optimal.

Kehendak yang berupa kepedulian terhadap betapa pentingnya pengaturan dan penggunaan tanah untuk pembangunan yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial itu sebetulnya telah tercermin sejak sebelum kemerdekaan hingga kemudian secara konstitusional diungkapkan dalam Pancasila terutama sila kelima.

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, kemudian juga dalam Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pasal 33 ayat 3 yang dengan mantap menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rumusan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 ini kemudian diimplementasikan melalui berbagai peraturan perundang-undangan agraria yang bersifat "parsial" seperti Undang-Undang No.1 Tahun 1958 pasal 8 tentang penghapusan tanah-tanah partikelir yang mencapai puncaknya pada tahun 1960 dengan lahirnya undang-undang no. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang sekaligus

merupakan induk dari semua peraturan perundang-undangan tentang pertanahan.

Kemudian oleh GBHN tekad tersebut lebih dioperasionalkan lagi mengingat semakin strategisnya arti dan kedudukan tanah bagi usaha-usaha pembangunan. Misalnya dalam GBHN Tahun 1983 dengan arah dan kebijaksanaan Pembangunan bagian Umum yang menyebutkan bahwa "

"Pemanfaatan tanah harus sungguh-sungguh membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Sehubungan dengan itu perlu dilanjutkan dan makin ditingkatkan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah termasuk pengalihan hak atas tanah".

Sementara itu dalam bagian yang lain dari GBHN Tahun 1983, pada bagian Ekonomi, No. 1 tentang pertanian ditegaskan pula antara lain :

"Pembangunan pertanian harus merupakan usaha yang terpadu dengan pembangunan daerah pedesaan. Khususnya mengenai masalah tanah perlu dilanjutkan dan ditingkatkan langkah-langkah yang mengendalikan secara efektif masalah penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata. Dalam pengalihan hak atas tanah perlu dicegah pemilikan tanah yang melebihi ketentuan yang berlaku. Disamping itu perlu diusahakan untuk mencegah pembagian tanah yang sangat kecil, agar manfaat penggunaan tanah tidak makin berkurang".

Selanjutnya political will yang sebelumnya sudah dicanangkan oleh pemerintah semakin ditindaklanjuti dalam GBHN-GBHN periode berikutnya sebagaimana tercermin dalam GBHN Tahun 1988 dan GBHN Tahun 1993. Dalam GBHN Tahun 1988, yaitu tentang Arah dan Kebijakan Umum no. 17 disebutkan bahwa :

"Dalam rangka pemerataan hasil-hasil pembangunan perlu lebih ditingkatkan dan diperluas usaha-usaha memperbaiki penghasilan kelompok masyarakat yang masih rendah seperti buruh tani, petani penggarap yang tidak mempunyai lahan, petani berlahan sempit, peternak kecil, nelayan, pengrajin dan sebagainya .....

Sedangkan pada bagian lain tentang fungsi sosial dan pemanfaatan tanah pada GBHN Tahun 1983 pada bagian yang sama no. 30 disebutkan bahwa :

"Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional, sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Selanjutnya pada bagian Ekonomi no. 1 tentang pertanian huruf (F) diterangkan sebagai berikut :

"Pembangunan pertanian dilakukan seiring dengan upaya rehabilitasi tanah kritis untuk memulihkan dan mempertahankan kesuburan tanah, sumber air dan kelestarian kemampuan lingkungan. Pembangunan pertanian perlu didukung oleh tata ruang dan tata guna tanah sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran atas usaha-usaha pertanian serta benar-benar sesuai dengan asas dan merata".

Demikian pula dalam GBHN 1993, pada bagian F tentang Kebijakan pembangunan lima tahun keenam, bagian Umum no. 15 disebutkan bahwa :

"Air, tanah, dan lahan yang mempunyai nilai ekonomis dan fungsi sosial, pemanfaatannya perlu diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat melalui berbagai pembangunan, terutama untuk keperluan pemukiman, pertanian, kehutanan, industri, pertambangan dan kelestarian, serta

prasarana pembangunan lainnya. Tata guna air dan tata guna lahan serta kehutanan diselenggarakan secara terpadu sehingga menjamin kelestarian fungsi sumber daya alam dan lingkungan hidup".

Sedangkan pada bagian Ekonomi No.2 tentang Pertanian, huruf (J) lebih ditegaskan lagi sebagai berikut :

"Rehabilitasi tanah kritis ditingkatkan untuk memulihkan dan mempertahankan kesuburan tanah, memelihara sumber air dan kelestarian fungsinya dan kemampuan daya dukung lingkungan serta fungsi lingkungan hidup dilaksanakan dengan mengikutsertakan serta memberi manfaat bagi masyarakat setempat. Pembangunan pertanian perlu didukung pula oleh pengaturan tata ruang dan tata guna lahan sehingga pemanfaatan tanah subur diprioritaskan untuk lahan pertanian.

Dengan melihat berbagai ketentuan dan pedoman penggunaan dan perencanaan pemanfaatan tanah sebagaimana telah disebutkan di atas, maka nampak bahwa setiap kegiatan pembangunan yang membawa dampak bagi perubahan fungsi dan peruntukan tanah harus memperhatikan kondisi daya dukung tanah, perubahan yang mungkin timbul sebagai dampak kegiatan pembangunan. Tetapi juga perubahan yang mungkin timbul berkaitan dengan lingkungan dan kondisi tanah, serta masalah peralihan kepemilikan tanah dan faktor-faktor lainnya yang sifatnya berpengaruh terhadap kondisi sosial, ekonomi pemilikan tanah sebelumnya serta masalah-masalah kependudukan.

#### B. Kebijakan Penatagunaan Tanah untuk Pembangunan

Dengan jumlah penduduk yang mencapai 195 juta jiwa Indonesia merupakan negara kelima terbanyak penduduknya

di dunia menyusul Cina, Amerika, negara-negara bekas Uni Soviet dan Jepang. Menurut data kependudukan tahun 1989 sekitar lebih dari 100 juta penduduk Indonesia tinggal di Pulau Jawa, yang luas pularunya hanya 51.024.182 mil persegi atau 9 % dari seluruh luas wilayah Indonesia. Dari perbandingan tersebut rata-rata penduduk sebanyak 753 orang menempati lahan seluas 1 km persegi, sehingga merupakan daerah terpadat di dunia, (BPS, 1989).

Konsentrasi penduduk yang lebih banyak tinggal di Pulau Jawa dibandingkan dengan pulau-pulau lainnya di luar Jawa, membawa masalah tersendiri berkaitan dengan permasalahan pertanahan pada umumnya. Faktor tersebut diikuti dengan kemajuan dan laju pertumbuhan industri serta ekonomi Indonesia pada beberapa dekade dewasa ini telah menambah pada daftar permasalahan pertanahan sekarang dan yang akan datang.

Masalah-masalah pertanahan berkaitan dengan kependudukan dan pembangunan ekonomi tersebut setidaknya dapat diklasifikasikan sebagai berikut : (Erman Rajaguguk, 1991)

- a. Masalah peruntukan tanah untuk pertanian dan industri, khususnya di Pulau Jawa. Hal ini menyangkut rencana tata guna tanah untuk perluasan daerah industri, jalan, perumahan penduduk dan lain-lain. Disamping itu industri yang memerlukan tanah untuk pengembangannya

berhadapan dengan pertanian yang tetap membutuhkan lahan yang luas di Pulau Jawa, yang relatif lebih subur dari pulau-pulau di Indonesia lainnya.

- b. Di kota-kota, perebutan tanah untuk kebutuhan perkantoran, perkebunan, jalan, fasilitas-fasilitas umum serta sekolah, pasar, rumah sakit dan wilayah tempat tinggal penduduk semakin lama semakin sempit.
- c. Pembangunan industri pertanian, kebutuhan pemukiman baru penduduk di luar pulau Jawa menimbulkan permasalahan tanah tersendiri sehubungan dengan masih adanya hak masyarakat lokal atas tanah dan hutan dalam kaitannya dengan adat.

Dengan adanya berbagai dampak sebagai akibat kegiatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang cepat, maka masalah pengelolaan dan pendistribusian tanah untuk kegiatan pembangunan perlu mendapat perhatian dan perencanaan yang mantap sesuai dengan ketentuan tata guna tanah yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pertambahan penduduk Indonesia dan pembangunan ekonomi menuju suatu negara industri disatu pihak dan luas tanah yang tersedia relatif tidak bertambah di lain pihak, menyebabkan tekanan atas tanah di Pulau Jawa telah memasuki keadaan yang kritis. Kebijakan untuk

melanjutkan pembangunan wilayah industri di Jawa yaitu dengan bertambahnya kawasan-kawasan industri, sambil tetap ingin mempertahankan berkembangnya sektor pertanian, maka pemerintah pusat maupun daerah semakin dituntut untuk lebih memperhatikan perlunya suatu pengaturan rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah yang lebih efektif dan terperinci sesuai dengan kondisi tanah dan luas lahan yang tersedia.

Dalam pasal 4 Undang-undang no. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) telah mengamanatkan perlunya rencana umum tata guna tanah tersebut. Pemerintah Daerah-Pemerintah Daerah juga berkewajiban mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah di daerahnya masing-masing, peraturan pemerintah Daerah Tingkat I tersebut harus mendapat pegesahan dari Presiden.

Perlunya suatu Rencana Umum Tata Ruang tersebut juga diperkuat lagi dalam GBHN 1983 tentang Repelita III buku III yang menyebutkan sebagai berikut :

"Pembangunan dan Perkembangan kota akan didasarkan pada rencana tata ruang ..."

Unsur-unsur program tata ruang itu sendiri terdiri atas tata guna tanah, tata kota dan tata daerah serta tata agraria. Meskipun sampai saat ini rencana tata guna tanah sebagai pelaksanaan pasal 14 UUPA belum terealisasi.

Belum adanya rencana tata ruang yang mencakup juga rencana tata guna tanah tentunya akan membawa dampak terhadap tidak adanya kepastian hukum peruntukan suatu wilayah. Dengan demikian diharapkan dalam penyusunan rencana umum tata ruang tersebut, perlu dipikirkan untuk tetap memperhatikan Pulau Jawa sebagai lahan untuk pembangunan industri. Pemikiran ini atas dasar beberapa alasan sebagai berikut ( Erman Rajaguguk, 1944 )

- a. Lahan pertanian di Jawa relatif subur dengan banyaknya gunung berapi dibandingkan dengan pulau-pulau lain di luar Jawa
- b. Pembangunan industri tidak memerlukan lahan yang subur dan lahan tersebut banyak terdapat di luar Jawa
- c. Pembangunan industri di luar Jawa diprediksikan akan mengurangi kepadatan penduduk di Pulau Jawa yaitu dengan "transmigrasi spontan"
- d. Pembangunan industri di luar Pulau Jawa akan membawa dampak positif pada pembangunan wilayah-wilayah ekonomi baru. Dengan demikian pemerataan pembangunan wilayah Indonesiaa secara bertahap akan tercapai.

Dengan berbagai pertimbangan dan alasan sebagai manaa tersebut di atas, diharapkan suatu perencanaan penggunaan tanah khususnya di Pulau Jawa tidak lagi terbebani dengan berbagai macam konsentrasi dan konversi

fungsi dan peruntukan tanah yang tidak sesuai dengan kondisi tanah tersebut.

Pulau Jawa yang terpadat penduduknya di dunia, selama ini menghadapi masalah pokok yaitu pincangnya pola pemilikan tanah pertanian. Menurut sensus pertanian tahun 1983, di Pulau Jawa sebanyak 7.303.183 kepala keluarga (Rumah Tangga) menanami tanah kurang dari 0,5 hektar, 2.487.929 rumah tangga (KK) menanami 0,5 dan 1 hektar, 1281.761 rumah tangga menanami antara 2 dan 1 hektar, 316.852 rumah tangga menanami antara 2 sampai 3 hektar dan hanya 179.192 rumah tangga yang menanami lahan 3 ha atau lebih. Jumlah seluruh rumah tangga pertanian di Jawa 11.568.917 keluarga. Agak sukar untuk menetapkan dari jumlah tersebut mereka yang mempunyai tanah sendiri dan mengerjakan tanah orang lain melalui sewa menyewa bagi hasil, atau sebagai buruh tani. Namun data lain di tahun 1985 seperti dikemukakan oleh Mubyarto, diperkirakan bahwa mereka yang menanami kurang dari 0,5 hektar dan petani-petani yang tidak memiliki tanah sendiri berkisar sekitar 14.000.000 keluarga dan mereka itu hidup di bawah garis kemiskinan (Mubyarto, 1985).

Mengingat bahwa berapa penting dan strategisnya masalah tanah dalam setiap kegiatan pembangunan, mereka rencana dan pengelola serta penatagunaan tanah menjadi sangat diperlukan sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pemanfaatan dan peruntukan tanah, demikian juga

tidak menjadikan suatu konversi terhadap tanah yang tidak sesuai dengan kondisi dan daya dukungnya. Sehingga menimbulkan dampak pembangunan yang bersifat negatif dalam sektor sosial, ekonomi, kependudukan, politik dan pertanahan keamanan nasional

Perubahan penggunaan tanah yang seringkali terjadi dapat menimbulkan berbagai tanggapan terutama adalah perubahan penggunaan tanah pertanian ke penggunaan tanah bukan pertanian. Sebagai contoh dapat dikemukakan, misalnya di Kabupaten Daerah tingkat II Tangerang selama periode Tahun 1982 sampai dengan tahun 1990 telah terjadi perubahan penggunaan tanah dari pertanian menjadi bukan pertanian seluas 10.832 ha. Dari luasan tersebut sebagian besar berupa penggunaan tanah sawah. Gejala seperti ini apabila tidak mendapat perhatian dan penanggulangan secara khusus dampaknya dapat mengancam swa sembada pangan, yang telah menjadi kebijaksanaan nasional.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan, maka realisasi dari rencana tata guna tanah untuk mengantisipasi berbagai gejala yang timbul berkaitan dengan konversi fungsi dan peruntukan tanah yang tidak sesuai dengan daya dukungnya, serta perencanaan penggunaan tanah yang saling tumpang tindih. Maka dalam kaitan dengan itu Badan Pertanahan Nasional sedang menyiapkan rencana peraturan pemerintah tentang

penatagunaan tanah yang secara garis besarnya dapat dikemukakan sebagai berikut : (Retno Esti Rahayu, 1992)

1. Dalam rangka Penatagunaan tanah ditetapkan kebijaksanaan yang meliputi arahan peruntukan dan pedoman penggunaan tanah untuk berbagai kebutuhan pembangunan baik diperkotaan maupun di pedesaan yang mencakup :
  - a. Keperluan Negara
  - b. Kepentingan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
  - c. Keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan.
  - d. Keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan, kehutanan serta yang sejalan dengan itu.
  - e. Keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi pertambangan dan pariwisata.
2. Kebijaksanaan yang menyangkut penggunaan tanah pantai, pulau kecil, tanah timbul, tanah reklamasi, serta pemanfaatan ruang di atas atau di bawah tanah yang dapat merugikan pemegang hak atas tanahnya.
3. Penatagunaan tanah adalah sub sistem dari pada penataan ruang, maka sistem perencanaan akan terkait langsung dengan perencanaan tata ruang. Rencana penatagunaan tanah akan menjadi rencana pelaksanaan

dari rencana tata ruang wilayah, yang dalam pelaksanaan akan menyangkut empat hal pokok yaitu : pendapatan, konsolidasi tanah, perijinan dan koordinasi penyelenggaraan.

Dari uraian sebagaimana telah disebutkan, maka sehubungan dengan masalah perubahan penggunaan tanah, telah diupayakan landasan kebijakan operasional agar dapat dilakukan pengawasan dan pengendalian penggunaan tanah secara konsepsional. Artinya bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan untuk suatu kegiatan sektoral khususnya sektor non pertanian dapat memperoleh tanah sebagai tempat kegiatan disamping harus memperhatikan kepentingan sektor lain khususnya kebijaksanaan swa sembada pangan. Hal ini perlu di tekankan karena banyak kota-kota di Jawa yang berbatasan dengan sawah-sawah beririgasi teknis, sehingga dalam pengembangannya suatu saat akan menggusur sawah-sawah tersebut. Sedangkan dalam kegiatan pembangunan, pengembangan industri, pemukiman ataupun sarana-sarana pembangunan lainnya akan selalu membutuhkan tanah-tanah untuk keperluan mereka. Dengan demikian dalam meletakkan landasan suatu kegiatan non pertanian perlu adanya suatu perencanaan peratagunaan tanah disamping sarana perijinan sebagai pengendalinya.

#### IV. Penutup

##### *Kesimpulan*

1. Tanah dapat dikatakan sebagai suatu harta yang sifatnya permanen dan merupakan obyek yang khas sifatnya yang dibutuhkan oleh orang banyak dan jumlahnya tidak bertambah. Dalam kegiatan pembangunan yang sedang dilaksanakan sekarang kebutuhan tanah semakin meningkat. Kegiatan pembangunan yang begitu cepat kadang-kadang berbenturan dengan masalah-masalah penyediaan tanah, pengaturan pengalihan hak atas tanah, perubahan fungsi tanah sehingga menimbulkan dampak yang mempengaruhi kondisi sosial, ekonomi, kependudukan dan lingkungan.
2. Pertambahan dan konsentrasi penduduk Indonesia yang tidak merata serta gejala pertumbuhan dan pembangunan ekonomi menuju suatu negara industri disatu pihak dan luas tanah yang tersedia relatif tidak bertambah menyebabkan tekanan tanah di pulau Jawa menjadikan suatu keadaan yang semakin kritis. Kebijaksanaan melanjutkan pembangunan wilayah industri di Pulau Jawa sambil tetap mempertahankan berkembangnya sektor pertanian sebagai tulang punggung sektor agraris menyebabkan semakin perlunya pengaturan rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah.
3. Pertambahan penduduk dan meningkatnya kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah berubah struktur

pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Demikian pula perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonversinya tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan sektor perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar. Kecenderungan ini tentunya dapat memperlemah kemampuan negara untuk mempertahankan swasembada pangan seperti yang telah dicapai beberapa tahun belakangan ini. Dari kecenderungan yang demikian dalam setiap kegiatan pembangunan perlu diperhatikan secara lebih serius setiap perencanaan untuk kegiatan pembangunan. Hukum tanah dalam hal ini sangat berperan untuk menjadi "agent of development" dalam menjembatani usaha penataan kembali penggunaan, perusahaan dan pemilikan serta pengalihan hak atas tanah di Indonesia di Indonesia, agar sesuai dengan tujuan konstitusionalnya.

4. Dalam ketentuan Undang-undang no.5 tahun 1996 tentang peraturan dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) khususnya dalam pasal 14 telah disebutkan tentang perlunya rencana tata guna tanah tersebut. Dalam hal ini pemerintah daerah- Pemerintah daerah juga berkewajiban mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah didaerahnya masing-masing. Demikian pula dalam setiap ketentuan GBHN disebutkan bahwa kegiatan pembangunan yang berkelanjutan harus

didasarkan pada rencana tata ruang dan tata guna tanah. Sedangkan unsur-unsur program tata ruang itu sendiri terdiri atas guna tanah, tata ruang itu sendiri terdiri atas tata guna tanah, tata kota dan tata daerah serta tata agraria. Dengan demikian setiap pembangunan dimasing-masing daerah dapat dikoordinasikan secara sektoral dan interregional sehingga dapat saling mendukung dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang lestari seimbang dan optimal.

## KEPUSTAKAAN

1. A.P. Perlindungan, Komentor Atas Undang-Undang Penataan Ruang ( UU No. 24 Tahun 1992 ), Mandar Maju, Bandung, 1993
2. Ali Sofwan Husein, Ekonomi Pokok Penguasaan Tanah, Suara Harapan, Jakarta, 1995.
3. Biro Pusat Statistik, Penduduk Jawa dan Madura, 1989
4. \_\_\_\_\_, Sensus Pertanian 1984
5. Budi Harsono, Berbagai Prosedur Memperoleh Tanah Untuk Pembangunan, Dalam "Hukum Kenegaraan Publik Indonesia, oleh Selo Sumardjan, Penyunting Grasindo, Jakarta, 1993
6. Esman, Hendra, ed. Perencanaan dan Pembangunan Indonesia.
7. Mubyarto, "Seperempat Penduduk Indonesia Termasuk Miskin", Kompas 6 Mei 1985.