

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan adalah suatu proses yang berjalan terus menerus. Untuk mencapai hasil maksimal, maka sumber pembangunan yang tersedia perlu digunakan secara berencana dengan memperhatikan skala prioritas pada kurun waktu tertentu.

Dalam proses pembangunan berencana diusahakan agar setiap tahap memiliki kemampuan menopang pembangunan dalam tahap berikutnya. Karena itu di samping usaha meningkatkan kemajuan menjadi penting pula usaha memantapkan kemajuan yang sudah dicapai.¹

Pengembangan pola tataguna tanah, *zoning* dan tataguna ruang akan sangat berguna untuk meningkatkan kesejahteraan hidup rakyat kecil dan sekaligus mengusahakan pelestarian sumber alam ini dipakai secara sambung-sinambung untuk jangka panjang. Sejalan dengan pola Tataguna Tanah ini penerapannya ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Bagi Hasil berikut ketentuannya, agar menjadi sangat penting. Kehadiran Wakil Menteri Negara PPLH dalam Panitia Pertimbangan *Landreform* memungkinkan masuknya matra keletarian dalam segi pengelolaan tanah ini.²

¹Emil Salim, 1988, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: LP3ES, hal. 1.

²*Ibid*, hal. 34.

Berdasarkan pada Instuksi Gubernur Nomor 590/107/1985 tanggal 25 Maret 1985 tanah pertanian ialah tanah yang digunakan untuk usaha pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian. Tanah pertanian merupakan tanah yang digunakan untuk usaha pertanian yang selain sebagai persawahan dan tegalan juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas lading dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.³

Kabupaten Karanganyar beberapa tahun ini menunjukkan adanya perkembangan pembangunan yang cukup pesat. Perkembangan fisik ini terlihat pada munculnya berbagai fasilitas umum dan pelayanan baik didaerah yang merupakan simpul-simpul kegiatan maupun yang bukan, misalnya munculnya berbagai fasilitas perdagangan. Kebutuhan lahan untuk memenuhi fungsi-fungsi perkotaan telah menyebabkan perluasan kota ke arah daerah pinggiran, dan pada akhirnya akan terjadi perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian. Persentase luas lahan pertanian semakin menurun dengan semakin berkembangnya sektor-sektor jasa, industri, komersial, perdagangan, serta pembukaan kawasan pemukiman baru yang memerlukan lahan yang tidak sedikit. Namun sejauh ini perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Karanganyar dapat dikendalikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar melalui

³Budi Utomo, 2011, *Prosedur Pengalihan Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Di Kantor Pertanahan Sukoharjo*, skripsi diterbitkan, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 3.

Rencana Umum Tata Ruang Kota/Rencana Detail Tata Ruang Kota/Ibukota Kecamatan (RUTRK/RDTRK/IKK), Pola Tata Ruang Desa (PTRD) yanghanya dimiliki oleh Kabupaten Karanganyar dari seluruh kabupaten di Indonesia, Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendali, dan Peraturan Pelaksana lain yang terkait dengan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dalam rangka penulisan hukum yang berkaitan dengan pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian tersebut. Oleh karena itu penulis membuat penulisan hukum dengan judul: **“PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN DI KANTOR PERTANAHAN KARANGANYAR”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar?
2. Hambatan apa saja yang terjadi pada saat permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar.
2. Untuk mengetahui hambatan yang terjadi pada saat permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar.

D. Manfaat Penelitian

Suatu penelitian mampu memberikan manfaat yang berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang penelitian tersebut, adapun hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan, untuk:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum di bidang Hukum Perdata khususnya di bidang Hukum Agraria mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian.
 - b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai *teaching materials* pada mata kuliah Hukum Agraria dan memberikan kegunaan untuk pengembangan ilmu hukum.
2. Manfaat Praktis
 - a. Untuk lebih mengembangkan penalaran, dengan membentuk pola pikir dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan dalam menerapkan ilmu yang di peroleh.
 - b. Sebagai bahan yang dapat digunakan dan memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang terkait dan terlibat dengan bidang agraria.

E. Kerangka Pemikiran

Tanah pertanian merupakan tanah yang digunakan untuk usaha pertanian yang selain sebagai persawahan dan tegalan juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

Alih fungsi tanah dalam artian perubahan atau penyesuaian penggunaan disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah jumlahnya dan meningkatkan tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.⁴ Tanah non pertanian adalah tanah yang dipergunakan untuk usaha/ kegiatan selain usaha pertanian. Menurut hukum Agraria, perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian merupakan proses yang diatur oleh hukum, artinya perubahan penggunaan tanah itu adalah suatu yang diperbolehkan sepanjang perubahan itu dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Izin Perubahan Penggunaan Tanah merupakan salah satu usaha pencegahan perubahan penggunaan tanah ke non pertanian yang tidak terkendali yang mempunyai maksud dan tujuan agar usaha pemerintah selama ini tidak terganggu yaitu Program Sawah Lestari dalam rangka meningkatkan produksi pertanian, agar tidak terganggu dengan adanya pengurangan lahan pertanian yang tidak terencana dengan matang.

⁴ Adhi Sugih Prabowo, 2012, *Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian di Wilayah Pemerintah Kota Salatiga*, Skripsi di Terbitkan, Salatiga: Fakultas Hukum Universitas Satya Wacana Salatiga, hal. 23.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁵

2. Metode Pendekatan

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian empiris. Pada penelitian empiris yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, kemudian dilanjutkan dengan penelitian pada data primer di lapangan, atau terhadap masyarakat.⁶

3. Lokasi Penelitian

Penulis mengambil lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar.

4. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

⁵Amirudin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 25.

⁶Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum Cetakan Ketiga*, Jakarta: UI-Press, hal. 52.

a. Data Primer

Data Primer, yaitu pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dan dapat memberikan sejumlah data atau keterangan. Penulis memperoleh data primer dari Bapak Wasena selaku staff Penatagunaan tanah dan Kawasan Tertentu

b. Data Sekunder

Data sekunder terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu hukum primer, hukum sekunder, hukum tersier adalah sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:

- (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- (b) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- (c) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- (d) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.
- (e) Surat Keputusan Bupati Karanganyar Nomor 503/ 534 Tahun 2016 tentang Pembentukan Tim Kerja Teknis pemberian Pertimbangan Izin Pemanfaatan Tanah dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang berisi penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari:

- (a) Hasil karya ilmiah para sarjana yang relevan/terkait dalam penelitian ini.
- (b) Hasil-hasil penelitian yang relevan/terkait dalam penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus, dan bahan-bahan dari internet.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Observasi, Suatu cara pengumpulan data yang dilaksanakan oleh peneliti dengan melaksanakan pengamatan secara langsung objek yang diteliti dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Karanganyar.
- b. Studi kepustakaan, yaitu pengumpulan bahan dengan jalan membaca peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi maupun literatur-literatur yang erat kaitannya dengan permasalahan.
- c. Wawancara, yaitu metode pengumpulan data yang diperoleh dengan cara mengadakan wawancara atau tatap muka langsung dengan pihak yang bersangkutan dalam hal ini adalah pihak yang berkepentingan

dalam perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kantor Pertanahan Karanganyar.

6. Metode Analisis Data

Setelah data diperoleh maka langkah selanjutnya adalah analisis secara kualitatif. Tujuan dari analisis data ialah memperoleh atau menemukan jawaban dari permasalahan. Selanjutnya dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis data deskriptif kualitatif yaitu menggambarkan dan menjabarkan kembali bahan-bahan yang telah penulis peroleh dari kegiatan penelitian.

G. Sistematis Penulisan Hukum

Untuk memberikan gambaran umum menyeluruh mengenai sistem penulisan hukum yang sesuai dengan aturan baru dalam penulisan hukum, maka penelitian menyiapkan suatu sistematika hukum. Adapun sistematika penulisan hukum ini terdiri dari empat bab, yang tiap-tiap bab terbagi dalam sub-sub bagian yang dimaksud untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian ini. Sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

Bab pertama terdiri dari Pendahuluan, terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab kedua terdiri dari Tinjauan Pustaka, terdiri dari tinjauan tentang mengenai Tanah Pertanian dan Tanah Non Pertanian dan mengenai

Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Karanganyar

Bab tiga terdiri dari Hasil Penelitian dan Pembahasan, gambaran umum mengenai Pelaksanaan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, gambaran umum mengenai Hambatan Apa Saja yang Terjadi Pada Saat Permohonan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kantor Pertanahan Karanganyar.

Bab empat terdiri dari Kesimpulan dan Saran, yang berisi Kesimpulan dan Saran mengenai pembahasan dari bab sebelumnya.