

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia karena fungsi dan perannya mencakup berbagai aspek kehidupan serta penghidupan masyarakat baik segi sosial, ekonomi, politik maupun budaya. Oleh karena itu masalah tanah merupakan tanggung jawab secara nasional untuk mewujudkan cara pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah sebgai sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹

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 tahapan memiliki kemampuan menopang pembagunan dalam tahap berikutnya. Karena itu di samping usaha meningkatkan kemajuan menjadi penting pula usaha menetapkan kemajuan yang sudah dicapai.²

Pengembangan pola tata guna tanah, *zoning* dan tata guna 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 Tata guna Tanah ini penerapannya ketentuan Undang – Undang Pokok Agraria, Undang – Undang

¹Effendi, Perangin, 1986, "*Hukum Agraria di Indonesia*", Jakarta:Rajawali Perss, hal 13

² Emil Salim,1988, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta : LP3ES, hlm 1.

Berikut ketentuan pelaksanaannya, agar menjadi sangat penting. Kehadiran Wakil Menteri Negara PPLH dalam Panitia Pertimbangan Landreform memungkinkan masuknya matra kelestarian dalam segi pengelolaan tanah ini.³

Berkaitan dengan peran penting tanah dalam kehidupan manusia dan pembangunan sebuah negara, maka perlu pengaturan yang jelas, tepat, dan dapat mengakomodasi permasalahan terkait pertanahan, khususnya mengenai hak atas tanah untuk mengatasi berbagai permasalahan pertanahan. Pertanahan dalam hukum Indonesia diatur dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok – Pokok Agraria (UUPA). Dalam hukum pertanahan di Indonesia dikenal asas kenasionalan sebagaimana termaksud dalam pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa “*seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia*” dan pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “*seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional*”.⁴

Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan (pemukiman, industri, berbagai prasarana) memaksa alihan fungsi tanah pertanian, menjadi tanah non pertanian dengan segala konsekuensinya.

³ *Ibit*, hlm 34.

⁴ Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria.

Perkembangan yang terjadi tersebut boleh dikatakan hampir tidak menyentuh pola kehidupan pertanian, yang semakin sulit untuk menghindarkan diri dari keterpaksaan melepaskan tanahnya karena praktek perizinan memungkinkan alih fungsi tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dati II yang karena alasan kepentingan pembangunan mengarahkan alih fungsi tanah tersebut.⁵

Kebijaksanaan penggunaan tanah di Indonesia sumber utamanya adalah Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya Pasal 33 yang intinya yakni negara menguasai dan memelihara tanah untuk dipergunakan sebesar – besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia dengan cara: 1) pengaturan hubungan hukum orang dengan tanah 2) mengatur perbuatan hukum orang terhadap tanah 3) perencanaan persediaan peruntukkan dan penggunaan tanah untuk kepentingan umum.⁶

Pelaksanaan Undang – Undang Pokok Agraria ini mempunyai arti Ideologi yang sangat penting. Sebab undang –undang ini merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai basis atau landasan kekuatan demokrasi ekonomi yang sangat dikembangkan dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.⁷

Dalam masalah pengalihan fungsi lahan pertanian ke non Pertanian sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,

⁵Maria S.W Sumardjoko,2001, *Kebijakan Peranahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas,hal 29

⁶A.P. Perlindungan,1998, *komentar atas Undang – Undang Pokok Agraria*, Bandung : Mandar Maju,hlm 66

⁷Muhsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan penataan Ruang* (Jakarta: Sinar Gafika, 2008), hlm 10-11.

Kabupaten Sukoharjo telah memiliki Peraturan Daerah dalam mengatur Izin peralihan Fungsi tanah pertanian dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2011 – 2031. Dalam izin peralihan fungsi tanah pertanian ke non pertanian Kabupaten Sukoharjo, dalam Tata Urutan Perizinan yaitu : 1) Dinas Pekerjaan Umum 2) Kelurahan 3) Kecamatan 4) Badan Pertanahan Nasional 5) Kabupaten/Pemerintahan yang terkait di Kabupaten Sukoharjo yang sebelumnya menjadi kewenangan mutlak oleh Badan Pertanahan Nasional. Semakin banyaknya Oknum yang ikut serta dalam proses peralihan fungsi tanah pertanian menjadikan kemungkinan besar terjadinya tindakan yang tidak diinginkan serta penurunan luas tanah pertanian di Kabupaten Sukoharjo yang telah begitu banyak Peraturan “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 dan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 14 Tahun 2011” yang mengatur akan tetapi masih terjadi penurunan lahan Pertanian di Kabupaten Sukoharjo sejak tahun 2011 – 2016 hingga saat ini.

Dalam hal ini penulis lebih menitik beratkan mengenai dampak yang akan terjadi dalam wewenang setiap pemerintah daerah, dinas, badan terkait dalam pemberian izin peralihan fungsi tanah dan antisipasi Pemerintah Kabupaten Sukoharjo. Yaitu Sebelum dan Setelah berlakunya “Peralihan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian sebagai mana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011.”

Berdasarkan uraian penjelasan diatas, dianggap perlu bagi penulis mengenai kajian peralihan Penggunaan Tanah Pertanian ke non Pertanian Sebelum dan Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

Nomor 1 tahun 2011 dalam izin Peruntukan Penggunaan Tanah Kabupaten Sukoharjo, dalam hal ini penulis mempunyai gagasan untuk menentukan judul **“PERALIHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2011 DI KABUPATEN SUKOHARJO.”**

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

Rumusan masalah adalah berupa rumusan dalam bentuk kalimat yang tidak terlalu panjang dan bersifat pertanyaan.⁸Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan izin pengalihan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sukoharjo Setelah adanya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Republik Indonesia Tahun 2011?
2. Bagaimana Antisipasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo dalam mengurangi perubahan tanah pertanian ke non pertanian?

C. Tujuan Penelitian

Pentingnya dilaksanakan penelitian hukum ialah untuk dapat mengembangkan disiplin hukum dan ilmu hukum salah satu dari tridarma perguruan tinggi. Penelitian hukum itu bertujuan untuk dapat membina

⁸Hadikusuma, Hilman, 1995, *“Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum”*, Bandar Lampung: Mandar Maju, hal 18.

kemampuan dan keterampilan para mahasiswa dan para sarjana hukum dalam mengungkap kebenaran ilmiah, yang *obyektif, metodik, dan sistematis*.⁹

Dengan adanya pembatasan dan perumusan masalah tersebut, dalam hal ini penulis mempunyai tujuan yang akan dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Tata Cara Pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sukoharjo.
2. Untuk Mengetahui Hambatan dan Antisipasi yang terjadi pada saat permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sukoharjo.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan baik bagi penulis sendiri maupun pihak lain yang turut memanfaatkan tulisan ini sebagai rujukan dalam menghadapi permasalahan yang sama adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambahkan literatur di bidang ilmu pengetahuan dan pengetahuan hukum pada khususnya. Hasil penelitian ini diharapkan akan berguna memperbanyak referensi ilmu di bidang peralihan fungsi tanah pertanian.

2. Manfaat Praktis

⁹*Ibid, hal 8.*

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak yang tertarik atau pihak yang terkait dalam menangani masalah izin peralihan fungsi tanah pertanian.

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,¹⁰ 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

¹⁰Adhi 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, hlm 23.

Perlindungan Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan dalam rangka meningkatkan produksi pertanian, agar tidak terganggu dengan adanya pengurangan lahan pertanian yang tidak terencana dengan matang.

Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengulanginya adalah dengan pengendalian pemanfaatan ruang. Maka dikeluarkanlah Undang – Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan daerah yang berhubungan alih fungsi lahan yang terjadi.¹¹

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang penulis lakukan termasuk dalam pendekatan yuridis sosiologis, yang artinya penulisan skripsi ini berdasarkan suatu kajian aspek hukum yaitu perundang – undangan yang berlaku dan norma – norma yang hidup dan berkebang dalam masyarakat.

¹²Sehingga dapat diketahui penyelesaian, dampak setelah peralihan fungsi tanah pertanian ke non pertanian Kabupaten Sukoharjo.

2. Jenis Penelitian

Mengacu pada judul dan perumusan masalah, maka penelitian ini termasuk ke dalam kategori penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat – sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk

¹¹Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif cet. Ke-2*, (Jakarta: KENCANA PRENADA MEDIA GROUP, 2013), hal 79

¹²Hadi Kusuma, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 97

menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹³

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diartikan bahwa pemecahan masalah yang diteliti menggambarkan keadaan obyek atau subyek yang akan di teliti pada saat sekarang berdasarkan fakta yang ada. Dari pengertian tersebut penulis akan menggambarkan atau mengungkapkan keadaan dari suatu obyek yang akan diteliti tersebut yang dijadikan permasalahan.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah lokasi tempat dimana data – data dari obyek penelitian didapat. Penentuan lokasi penelitian berkaitan dengan pembatasan masalah yang telah disebutkan di muka. Adapun yang menjadi lokasi dari penelitian ini adalah Pemerintah, Dinas Tata Ruang, dan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo .

4. Sumber Data

Untuk memperoleh hasil penelitian yang berguna mempermudah penulis melakukan penyusunan penelitian ini, maka penulis membagi dua bagian sumber data, yang dapat di jelaskan, seperti berikut:

a. Data Primer

Data primer menurut Hilman Hadikusuma adalah “data dasar”, “data asli” yang memperoleh penelitian dari tangan pertama, dari sumber asalnya yang pertama yang belum diolah dan diuraikan orang lain.¹⁴

¹³ Amirudin, 2012, *Metode Pendekatan Pembuatan Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Madju, hlm 61

¹⁴ Hilman Hadikusuma, *Op. Cit.*, hlm 65

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan yang dilakukan dengan wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder ini antara lain mencakup dokumen – dokumen, buku – buku yang berkaitan, hasil penelitian yang berwujud laporan dan lain sebagainya.¹⁵

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran atau pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan – pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.¹⁶ dan observasi tidak terstruktur, Metode ini dilakukan oleh pihak yang berkaitan dalam permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu dilakukan dengan cara mencari data serta mengmpulkan data yang terdapat di dalam buku – buku refrensi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

¹⁵ Amirudin, *Op.Cit.*, hlm 30

¹⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm 82

6. Teknik Analisis Data

Metode yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu uraian data secara bermutu dalam bentuk kaimat yang teratur, logis, dan tidak tumpang tindih sehingga memudahkan implementasi data dan pemahaman hasil analisis. Dalam hal ini bahan dan data yang sudah diperoleh akan diperiksa kembali. Dari data tersebut akan dilakukan sebuah analisis dengan menggunakan penerapan peraturan perundang - undangan yang berkaitan dengan kasus yang ada di dalam penulisan skripsi ini.

G. Sistematika Skripsi

Dalam rangka mempermudah pemahaman dalam pembahasan ini, maka dimukakan sistematika skripsi sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Pembatasan dan Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Pemikiran
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Skripsi

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

- A. Tinjauan Umum Tentang Negara
- B. Tinjauan Umum Mengenai Tanah Pertanian dan Non Pertanian

- C. Tinjauan Umum Tentang Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian
- D. Tinjauan Umum Tentang Perizinan Peralihan Fungsi Tanah Pertanian
 - 1. Pengertian Perizinan
 - 2. Kebijakan Izin Pertanahan Di Kabupaten Sukoharjo
- E. Peran Masyarakat Dalam Pembangunan

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Tinjauan Lokasi
 - 1. Letak dan Luas Wilayah Kabupaten Sukoharjo
 - 2. Karakteristik Wilayah
 - 3. Topografi
 - 4. Tata Guna Tanah
 - 5. Visi dan Misi Pemerintah Daerah Sukoharjo
- B. Profil Dinas Pekerjaan Umum Daerah dan Badan Pertanahan Nasional
 - 1. Sejarah Dinas Pekerjaan Umum, Badan Pertanahan Nasional, dan Instansi – Instansi yang terkait Kabupaten Sukoharjo
 - 2. Visi dan Misi
 - 3. Tugas Pokok dan Fungsi
 - 4. Lahan Sawah di Kabupaten Sukoharjo
 - 5. Struktur Organisasi
- C. Analisis Dampak Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Sebelum dan Setelah Berlaku Peraturan Pemerintah

Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2011 Tentang Izin Di Kabupaten
Sukoharjo

- D. Analisis Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian
Sebelum dan Setelah Berlaku Peraturan Pemerintah Republik
Indonesia Nomor 1 tahun 2011 Tentang Izin Di Kabupaten Sukoharjo

BAB IV: PENUTUP

- A. Kesimpulan
B. Saran