

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah:

Tanah merupakan anugerah yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada manusia untuk dijadikan tempat tinggal dan sebagai tempat untuk melakukan aktivitas kehidupannya. Kehidupan manusia hampir semuanya dilakukan di atas daratan atau di atas permukaan tanah. Semua orang memerlukan tanah karena tanah menjadi tempat semua orang melakukan aktivitasnya. Tanah memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia baik yang bernilai ekonomis maupun non ekonomis. Tanah juga merupakan modal dasar dalam mewujudkan pembangunan demi kepentingan umum.

Pembangunan tidak akan terjadi tanpa adanya ketersediaan tanah yang cukup. Namun, tanah sebagai wadah untuk pembangunan, keberadaannya seringkali menimbulkan masalah antara kepentingan kelompok maupun perorangan. Oleh karena itu pengadaan tanah harus dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara¹.

Dalam perkembangan zaman sekarang ini, kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Hal ini terjadi oleh karena pertumbuhan penduduk yang

¹ <http://sinaugeomatika.wordpress.com/2011/12/30/pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum-antara-regulasi-dan-implementasi/>, diakses 12 September 2015

setiap tahunnya semakin bertambah dan hal ini tidak dibarengi dengan pertumbuhan tanah. Seperti yang diketahui bahwa tanah bersifat tetap dan tidak bertambah, sedangkan kebutuhan masyarakat terhadap tanah semakin bertambah.

Masalah-masalah yang dihadapi oleh kota-kota besar di Indonesia adalah jumlah penduduk yang sangat besar, yang ditimbulkan oleh pertumbuhan alamiah (kelahiran) maupu urbanisasi seiring dengan pesatnya pembangunan. Permasalahan lain yang dihadapi adalah tumbuhnya rumah-rumah di setren kali dan setren kereta api, tumbuhnya pemukiman yang padat penghuninya dan/atau kumuh, baik yang berdiri diatas tanah haknya maupun berdiri di atas tanah pihak lain.²

Seiring dengan pertumbuhan penduduk, tentu juga semakin meningkatnya tingkat pembangunan sehingga pengelolaan tanah harus berdayaguna untuk kepentingan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut yang merupakan salah satu cita-cita bangsa Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Prinsip ini sudah terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa:

Bumi, air, ruang angkasa dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut ketentuan tersebut dikuasai oleh negara bukan berarti dimiliki oleh negara melainkan sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia yang diberi wewenang untuk mengatur dan

² Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 76.

menyelenggarakan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa untuk kemakmuran rakyat.

Sebagai realisasi dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 maka kemudian diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan singkatan resminya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Tujuan diundangkan UUPA sebagai tujuan Hukum Agraria nasional salah satunya yaitu meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.³

Dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menentukan bahwa :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Maksud dari “dikuasai oleh negara” yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan

³ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 50

peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Untuk mencapai apa yang dicita-cita negara, maka perlu adanya suatu rencana. Persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya perlu diatur, oleh karena itu dalam Pasal 14 ayat(1) UUPA menentukan bahwa:

- (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, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:
 - a. Untuk kepentingan Negara;
 - b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
 - c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, social, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan;
 - d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
 - e. Untuk memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Pasal 14 ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa Pemerintah mengatur soal perencanaan, persedian, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk mencapai cita-cita Bangsa dan Negara dan untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat sebesar-besarnya. Dalam huruf d dan e juga mengingat mengenai perkembangan industri yang dinilai akan memegang peran yang penting dalam memajukan dan menyejahterahkan masyarakat

Indonesia. Disamping itu, Negara Indonesia dikenal sebagai negara agraris, yakni negara yang sebagian penduduknya bekerja sebagai petani.

Tata guna tanah merupakan suatu konsep yang berkaitan dengan penataan tanah secara maksimal, sebab konsep tata guna tanah selain mengatur mengenai persedian, penggunaan terhadap bumi, air, dan ruang angkasa, tetapi juga terhadap tanggung jawab pemeliharaan tanah, termasuk di dalamnya menjaga kesuburannya.⁴

Oleh karena itu untuk memelihara dan meningkatkan kesuburan tanah, maka UUPA dalam Pasal 15 juga menentukan bahwa:

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Dalam Penjelasan UUPA Pasal 15 juga dihubungkan dengan Pasal 6 dijelaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial maka suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara sebaik-baiknya, agar bertambah kesuburannya serta mencegah rusaknya. Kewajiban ini bukan semata-mata menjadi beban pemilik atau pemegang hak tanah yang bersangkutan, melainkan menjadi kewajiban pula bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.

Dalam perkembangan, tanah yang digunakan untuk pembangunan adalah tanah pertanian. Oleh karena semakin banyaknya tanah pertanian yang dialih fungsikan menjadi tanah non pertanian seharusnya tetap sebagai tanah

⁴Supardi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 261

pertanian yang hanya digunakan untuk kegiatan pertanian, maka dikeluarkannya peraturan yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tanggal 15 Juni 1994 Perihal Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Pembangunan Tanah Non Pertanian Melalui Penyusunan RTR. Surat Edaran tersebut ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala daerah Tingkat II, yang berisi:

1. Dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Dati I maupun Dati II agar tidak memperuntukan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan non pertanian;
2. Apabila terpaksa harus memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna kegiatan non pertanian karena pertimbangan-pertimbangan tertentu agar terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Ketua Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN);
3. Kepada seluruh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan seluruh Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten dan Kotamadya Dati II agar secara aktif membantu Pemerintah Daerah menyiapkan dan menyusun Rencana Tata Ruang (RTR) dengan menyediakan data pertanahan yang ada pada Kantor Badan Pertanahan Nasional serta membantu penyusunan peruntukan tanah dalam RTR berdasarkan peraturan-peraturan bidang pertanahan.

Dari Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tanggal 15 Juni 1994 tersebut menjadi pedoman

bagi Gubernur sebagai Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah Tingkat II agar dalam menyusun Rencana Tata Ruang bagi wilayahnya supaya tidak menggunakan tanah sawah berintegrasi teknis dan tanah pertanian sebagai tanah non pertanian dan apabila terpaksa untuk menggunakan tanah pertanian menjadi non pertanian maka terlebih dahulu melakukan konsultasi kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

Dalam rangka mewujudkan suatu rancangan umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya maka dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Tujuan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yaitu untuk memanfaatkan ruang yang berwawasan lingkungan, mengatur pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya, dan terciptanya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk perlindungan fungsi ruang.

Pasal 16 dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 merupakan ketentuan yang menjadi latar belakang yang menjadi pedoman dalam penataan ruang, yang menentukan bahwa:

- (1) Dalam pemanfaatan ruang dikembangkan:
 - a. Pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan asas penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2;
 - b. Perangkat yang bersifat insentif dan disinsentif dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara.
- (2) Ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud dimaksud dalam ayat (1) butir a, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 di atas menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya melalui pengaturan kelembagaan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagai satu kesatuan system untuk kepentingan masyarakat secara adil. Dalam pemanfaatan sumber daya alam lainnya, perlu diperhatikan faktor yang mempengaruhinya.

Sebagai realisasi dari 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 kemudian pada tahun 2004 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Dalam hal penataan ruang tentu tidak lepas dari penatagunaan tanah.

Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 mengatur bahwa:

- (1) Dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah.
- (2) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kegiatan di bidang pertanahan di Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya.
- (3) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.
- (4) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Ketentuan Pasal 4 tersebut maksudnya bahwa penatagunaan tanah dalam rangka pemanfaatan ruang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah yang termasuk dalam kegiatan di bidang pertanahan di Kawasan

Lindung dan Kawasan Budidaya yang diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Dengan berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan yang ada, maka Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 memberikan definisi Penataan Ruang, yaitu :

Penataan ruang adalah suatu system proses perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan definisi dari pengertian penataan ruang di atas, maka penataan ruang merupakan suatu sistem yang memiliki tujuan.

Tujuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yang menentukan bahwa:

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Penjelasan dari ketentuan di atas terdapat dalam penjelasan Pasal 3

Undang-Undang 26 Tahun 2007 yaitu sebagai berikut:

1. Aman artinya situasi masyarakat dapat menjalankan aktifitas kehidupannya dengan terlindung dari berbagai ancaman;
2. Nyaman artinya keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang terang dan damai;
3. Produktif artinya proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing;
4. Berkelanjutan artinya kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumberdaya alam tak terbarukan.

Negara selaku pemegang tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan penataan ruang agar terwujudnya tujuan tersebut di atas. Kemudian ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007, bahwa:

- (1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.
- (3) Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 7 di atas menjelaskan bahwa dalam Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh negara untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dan negara memberikan kewenangan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan penyelenggaraan penataan

ruang yang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2008 menentukan bahwa:

RTRWN menjadi pedoman untuk:

- a. Penyusun rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- b. Penyusun rencana pembangunan jangka menengah nasional;
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- d. Perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antarsektor;
- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- f. Penataan ruang kawasan strategis; dan
- g. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota

Dari ketentuan di atas, diketahui bahwa RTRWN menjadi pedoman bagi penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Selain Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008, Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang lain yaitu Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Dalam Pasal 18 Peraturan pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 menentukan bahwa:

Pelaksanaan perencanaan tata ruang diselenggarakan untuk:

- a. Menyusun rencana tata ruang sesuai prosedur;
- b. Menentukan rencana struktur ruang dan pola ruang yang berkualitas; dan
- c. Menyediakan landasan spasial bagi pelaksanaan pembangunan sektoral dan kewilayahan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Perencanaan tata ruang di Kabupaten Bantul diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah Kabupaten Bantul 2010-2030. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam pemanfaatan ruang serta menyusun program pembangunan daerah tersebut sehingga Rencana Tata Ruang Wilayah dapat terpenuhi.

Kabupaten Bantul merupakan salah satu daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengalami pertumbuhan penduduk yang cukup pesat. Tentu hal ini dibarengi dengan pertumbuhan jumlah pemukiman penduduk terutama perumahan. Berdasarkan data dari Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul, lahan hijau di Bantul menyusut sekitar 40 hektar per tahun. Alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian tersebut sebagian besar digunakan sebagai lahan untuk membangun perumahan.⁵

Salah satu upaya pengendalian yang telah ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Bantul untuk mengendalikan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yaitu dengan melakukan moratorium penerbitan izin pembangunan perumahan. Kebijakan ini berlaku mulai Mei 2015 sampai 31 Desember 2016 yang dikhususkan untuk lima kecamatan, yaitu Kecamatan Sewon, Banguntapan, Kasihan, Pleret, dan Bantul. Moratorium di lima kecamatan itu dilakukan karena menjadi sasaran pengembang untuk dibangun perumahan. Hal tersebut diharapkan dapat mendukung program ketahanan

⁵ <http://www.antaraneews.com/berita/485063/dpr-minta-pemkap-bantul-tekan-alih-fungsi-lahan>, diakses 28 September 2015

pangan nasional yang di Bantul menargetkan dapat mempertahankan lahan pertanian berkelanjutan seluas 13.000 hektare.⁶

B. Rumusan Masalah:

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang dikemukakan yaitu:

1. Bagaimana perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Bantul?
2. Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan perumahan sudah sesuai dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Bantul sudah sesuai dengan tujuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul.

⁶<http://www.antarayogya.com/berita/333855/bantul-kendalikan-alih-fungsi-lahan-pertanian>, diakses 28 September 2015

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan bagi bidang hukum pertanahan pada khususnya, mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul;
2. Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah seperti Kepala Badan Perancangan Pembangunan Daerah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, dalam menyempurnakan kebijakan yang terkait dalam perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan perumahan;
3. Masyarakat, khususnya masyarakat Kabupaten Bantul ataupun Pengembang *Property(developer)* yang akan melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan.

E. Keaslian penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis berjudul “PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN UNTUK PEMBANGUNAN PERUMAHAN BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN BANTUL”. Sepanjang pengetahuan penulis belum pernah ada penulisan

skripsi yang meneliti hal yang sama dengan yang diteliti oleh penulis dan penulisan skripsi ini bukan merupakan hasil plagiat atau duplikasi.

Hal tersebut dapat dibuktikan dengan membandingkan penulisan skripsi yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu, yaitu :

1. Identitas penulis :

Nama : Danang Cahyono
No. Mahasiswa : 01 05 07615
Fakultas : Fakultas Hukum
Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

2. Judul Penulisan Skripsi :

PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN
MENJADI TANAH NON PERTANIAN UNTUK RUMAH TINGGAL
DENGAN BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH NOMOR 11
TAHUN 2004 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KABUPATEN BOYOLALI

3. Rumusan Masalah:

Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk rumah tinggal di Kabupaten Boyolali telah sesuai dengan Peraturan Daerah No 11 tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali?

4. Tujuan penelitian:

Untuk mengetahui dan menganalisis apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk rumah

tinggal di Kabupaten Boyolali telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali.

5. Kesimpulan penelitian :

Bahwa pelaksanaan perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk rumah tinggal di Kabupaten Boyolali telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali, karena pemegang hak milik atas tanah pertanian yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk rumah tinggal sebagian besar (65%) telah memperoleh izin perubahan penggunaan tanah sesuai dengan RTRW. Hal ini terbukti bahwa berdasarkan Perda 11 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali wilayah Kecamatan Teras dan Banyudono merupakan kawasan pertumbuhan cepat sehingga berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal/hunian dan tempat kegiatan yang mendukung kehidupan masyarakat, baik dari aspek fisik, sosial, ekonomi, kenyamanan, kesehatan, keamanan, kelestarian atau dari estetika.

Perbedaan skripsi yang dilakukan oleh penulis dengan skripsi di atas, yaitu:

1. Dalam hal objek penelitian:

Objek yang diteliti oleh penulis yaitu mengenai Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Pembangunan

Perumahan, sedangkan penelitian skripsi di atas tersebut obyeknya mengenai Pembangunan Rumah Tinggal.

2. Dalam hal lokasi Penelitian

Tempat lokasi yang diteliti oleh penulis adalah Wilayah Kabupaten Bantul, sedangkan skripsi di atas melakukan penelitian di wilayah Kabupaten Boyolali.

Skripsi lainnya sebagai pembanding bahwa penelitian yang dilakukan penulis ini tidak meneliti hal yang sama dengan yang diteliti oleh peneliti terdahulu, yaitu:

1. Identitas penulis:

Nama : Bernadetha Rima Ardiyani
No. Mahasiswa : 01 05 07648
Fakultas : Fakultas Hukum
Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

2. Judul Penulisan Skripsi:

PELAKSANAAN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH
PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN UNTUK
PEMBANGUNAN PERUMAHAN BERDASARKAN PERATURAN
DAERAH KABUPATEN DAERAH TINGKAT II SLEMAN NOMOR 23
TAHUN 1994 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KABUPATEN SLEMAN

3. Rumusan Masalah:

Apakah pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan sudah sesuai dengan tujuan dan sasaran Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rancangan Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman?

4. Tujuan Penelitian:

Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis apakah pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan sudah sesuai dengan tujuan dan sasaran Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

5. Kesimpulan hasil penelitian :

Bahwa pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan tujuan berdasarkan Pasal 3 huruf f Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman yakni:

Mewujudkan pemerataan pembangunan, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkesinambungan sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan desa terpadu Sleman Sembada.

Dan sasaran berdasarkan Pasal 4 huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman yakni menetapkan rencana pengembangan kawasan prioritas.

Ini terbukti dari 40 orang responden, 28 orang responden sudah memiliki izin peruntukan penggunaan tanah dan izin pengeringan tanah dengan alasan tanah yang mereka miliki dapat dijual dengan harga tinggi apabila sudah mempunyai izin pengeringan atas tanah tersebut serta perubahan penggunaan tanah tersebut telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tinggi II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

Perbedaan skripsi yang dilakukan oleh penulis dengan skripsi diatas, yaitu dalam Dalam hal tempat lokasi yang diteliti oleh penulis adalah Wilayah Kabupaten Bantul, sedangkan skripsi diatas melakukan penelitian di wilayah Kabupaten Sleman.

Skripsi lainnya sebagai pembanding bahwa penelitian yang dilakukan penulis ini tidak meneliti hal yang sama dengan yang diteliti oleh peneliti terdahulu, yaitu:

1. Identitas penulis :

Nama : Nobert Stefanus Wijaya
No. Mahasiswa : 06 05 09341
Fakultas : Fakultas Hukum
Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

2. Judul Penulisan Skripsi

PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN
MENJADI TANAH NON PERTANIAN UNTUK PEMBANGUNAN
KEGIATAN USAHA BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG
WILAYAH KABUPATEN SLEMAN

3. Rumusan Masalah:

Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha sudah sesuai dengan tujuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman?

4. Tujuan Penelitian:

Untuk mengetahui , mengkaji dan menganalisis apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha sudah sesuai dengan tujuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

5. Kesimpulan hasil penelitian :

Bahwa perubahan penggunaan kegiatan usaha sudah sesuai dengan tujuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman, yang bertujuan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkesinambungan sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan desa terpadu Sleman Sembada, hal ini dapat dibuktikan dari 40 orang

responden, yang telah memiliki IPT berjumlah 30 orang responden (75%), sedangkan responden yang belum memiliki IPT berjumlah 10 orang responden (25%) dari 40 orang responden tersebut, dikarenakan:

- a. Tidak mengetahui prosedurnya,
- b. Responden beranggapan tanah tersebut adalah tanah hak milik mereka sendiri sehingga mereka berhak untuk berbuat atau melakukan apa saja terhadap tanah mereka tersebut,
- c. Permohonan IPT ditolak, karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sleman, ataupun karena tanah pertaniannya masih produktif,
- d. Responden beranggapan proses melakukan pengajuan izin tersebut susah, lama dan biayanya mahal dalam melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha tersebut.

Perbedaan skripsi yang dilakukan oleh penulis dengan skripsi di atas, yaitu:

1. Dalam hal objek penelitian:

Objek yang diteliti oleh penulis yaitu mengenai Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan, sedangkan penelitian skripsi di atas tersebut obyeknya mengenai Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi non Pertanian untuk Pembngunan Kegiatan Usaha.

2. Dalam hal lokasi Penelitian

Tempat lokasi yang diteliti oleh penulis adalah Wilayah Kabupaten Bantul, sedangkan skripsi di atas melakukan penelitian di wilayah Kabupaten Sleman.

Demikianlah terlihat bahwa adanya perbedaan antara objek penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan peneliti lainnya, sehingga apa yang diteliti bukan merupakan hasil karya milik orang lain dan bukan merupakan hasil duplikasi yang dilakukan oleh penulis.

F. Batasan Konsep

1. Penggunaan tanah

Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia. (berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah Tanah).

2. Tanah Pertanian

Tanah pertanian adalah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. (berdasarkan Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/2 perihal Pelaksanaan Perpu Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian).

3. Tanah non pertanian

Tanah non pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang atau badan hukum dan pemerintah yang selain tanah untuk perkebunan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas lading dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak, misalnya seperti tanah untuk perumahan, perusahaan, tanah yang di atasnya didirikan ruko, cafe, rumah makan ataupun tempat pusat perbelanjaan.⁷

4. Perumahan

Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari pemukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011)

5. Rencana Tata Ruang Wilayah

Rencana tata ruang adalah hasil perancangan tata ruang (Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007)

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang dilakukan berfokus pada fakta sosial.⁸ Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada responden sebagai

⁷Marwan M. dan Jimmy P., 2009, *Kamus Hukum Dictionary Of Law Complete Edition*, Gama Press, Yogyakarta, hlm. 586

⁸Fakultas Hukum UAJY, 2015, *Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, hlm. 15.

data utama yang didukung dengan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden sebagai data utamanya.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berupa:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan, yang terkait dengan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan perumahan berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Bantul, yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar 1945 yang diamandemen ke-4;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

- d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
- h) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tahun 1994 perihal Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang;
- i) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030
- j) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perumahan.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder dalam halini adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya, penjelasan peraturan perundang-undangan, buku-buku

atau literatur-literatur, dokumen-dokumen, surat kabar, internet dan hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

a. Data primer melalui:

1) Kuesioner

Kuesioner yaitu daftar pertanyaan yang digunakan untuk memperoleh informasi dari responden yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan, yang berupa laporan tentang pribadinya atau hal-hal yang diketahui berdasarkan keadaan yang sebenarnya. Daftar pertanyaan ini ditujukan kepada responden.

2) Wawancara

Wawancara yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun.

b. Data sekunder melalui:

Pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan yaitu dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, atau literature, hasil penelitian, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Bantul terdiri dari 17 kecamatan dan 75 desa. Dari 17 kecamatan, diambil 3 kecamatan sebagai sampel. Metode pengambilan sampel yang digunakan adalah *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel berdasarkan kriteria tertentu, dengan mempertimbangkan 3 wilayah kecamatan tersebut berdasarkan banyaknya perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan perumahan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, dari 17 kecamatan yang banyak terjadi perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah nonpertanian untuk pembangunan perumahan ada di tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan.

Kecamatan Banguntapan terdiri dari 8 kelurahan, Kecamatan Sewon terdiri dari 4 kelurahan, dan Kecamatan Kasihan terdiri dari 4 kelurahan. Metode pengambilan kelurahan sebagai sampel yaitu dengan metode *random sampling*. Dari Kecamatan Banguntapan diambil 4 kelurahan yaitu Kelurahan Banguntapan, Kelurahan Potorono, Kelurahan Baturetnodan Kelurahan jambidan. Dari Kecamatan Sewon diambil 2 kelurahan yaitu Kelurahan Timbulharjodan Kelurahan Bangunharjo. Dari Kecamatan Kasihan diambil 2 kelurahan yaitu Kelurahan Bangunjiwo dan Taman Tirto.

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan objek dengan ciri yang sama.⁹ Populasi dalam penelitian ini adalah pengembang *property* (*developer*) yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan perumahan yang diambil dari 3 tahun terakhir yaitu dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 di Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan yang berjumlah 17 perusahaan. Ada 8 perusahaan di Kecamatan Banguntapan, 5 perusahaan di Kecamatan Sewon, dan 4 perusahaan di Kecamatan Kasihan.

b. Sampel

Sampel adalah bagian dari populasi.¹⁰ Penentuan sampel awalnya direncanakan menggunakan cara *random sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel secara random atau acak memberikan peluang yang sama bagi setiap unsur atau anggota populasi dipilih menjadi anggota sampel.¹¹ Namun saat melakukan penelitian, peneliti menemukan kendala untuk memperoleh sampel sehingga penentuan sampel diubah menjadi pengambilan sampel secara *purposive sampling*. Sampel dalam penelitian ini yaitu pengembang *property* (*developer*) yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan perumahan dari tahun 2013 sampai

⁹Ibid, hlm. 16.

¹⁰Ibid.

¹¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm. 220

dengan tahun 2015. Sampel pada penelitian ini diambil 22,2 % dari populasi, yang berjumlah 4 pengembang *property*.

6. Responden dan Narasumber

a. Responden

Responden dalam penelitian ini yaitu pengembang *property* (*developer*) yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Bantul. Pengembang *property* yang menjadi responden dalam penelitian ini yaitu:

- 1) PT. Utama Jaya Mekar
- 2) PT. Jayaland Sejahtera
- 3) PT. Dwi Mitra Intitama
- 4) PT. Sumber Baru Residence

b. Narasumber dalam penelitian ini adalah:

- 1) Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Bantul;
- 2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul;
- 3) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul;

7. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami atau merangkai atau mengkaji data yang dikumpulkan secara sistematis. Dalam analisis ini digunakan metode berpikir induktif, yaitu menarik kesimpulan

dengan proses awal yang khusus (sebagai pengamatan) dan berakhir dengan suatu kesimpulan (pengetahuan baru) berupa asas umum.¹²

H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi

Penulisan hukum/skripsi disusun secara sistematis dalam tiga bab yang merupakan suatu rangkaian dan saling berhubungan satu sama lain, yaitu:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

BAB II: PEMBAHASAN

Bab pembahasan ini menguraikan tinjauan tentang penataan ruang, penatagunaan tanah, perumahan, dan hasil penelitian.

BAB III: PENUTUP

Bab penutup terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

¹² Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 10