

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan berkembangnya jaman, apalagi di era modern saat ini persoalan tentang tanah di Negara ini semakin rumit dan cukup peka. Indonesia merupakan Negara Hukum, sehingga setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan¹. Tanah secara kongkrit difungsikan sebagai tempat manusia melakukan hampir segala macam aktivitas untuk mempertahankan hidup. Aktivitas manusia pertama kali adalah bercocok tanam, sehingga tanah terutama disektor pertanian merupakan sektor utama di Indonesia .

Dengan majunya perkembangan jaman itu mempengaruhi peningkatan pembangunan ekonomi di Indonesia yang mengakibatkan tingginya permintaan masyarakat akan lahan kosong atau tanah untuk kepentingan individual maupun badan hukum tertentu demi kepentingan tertentu juga, sedangkan disisi lain persediaan tanah untuk itu sangat terbatas.

Adanya kebutuhan mendesak untuk penguasaan tanah memerlukan penanganan dan penanggulangan yang serius, mengingat persoalan tanah ini sangat sensitif sifatnya oleh karena tanah bukan hanya sekedar mengandung

¹ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm.11.

aspek ekonomis dan kesejahteraan akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politis, psikologis, religious dan lain sebagainya.²

Banyaknya jumlah masyarakat Indonesia harusnya dapat menikmati kekayaan yang dimiliki didalam negeri ini sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa. Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dan Seperti yang tercantum dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria Bab I Dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok, Pasal 1 yang berbunyi:

“Seluruh bumi , air dan ruang angkasa , termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah Bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”

Pasal-pasal ini menegaskan bahwa kemakmuran rakyat memang harus didahulukan. Dalam mengatasi hal yang menyangkut pertanahan tidak terlepas dari peran pemerintah dan dibutuhkan sarana untuk mengendalikan kegiatan yang terjadi agar tidak dilakukan secara serampangan yang mengakibatkan kerugian disalah satu pihak. Hal ini yaitu berupa penetapan pelaksanaan peraturan-peraturan tertentu. Sebelum adanya pelaksanaan tersebut akan lebih baik apabila setiap daerah melakukan penyuluhan tentang peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pertanahan.

² Abdurahman,1978, *Aneka Masalah Hukum Agraria dalam Pembangunan di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung

Tanah merupakan sumber daya yang strategis yang memiliki nilai ekonomis. Luas tanah pertanian misalnya, tiap tahun selalu mengalami penurunan. Berkurangnya jumlah lahan pertanian ini merupakan akibat dari adanya peningkatan jumlah dan aktivitas pembangunan disuatu daerah tertentu. Hal ini mengakibatkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian seperti perumahan, industri, pemukiman, dan sebagainya.

Alih fungsi lahan marak terjadi, sehingga dapat berdampak terhadap aspek-aspek perubahan ekonomi, sosial, budaya, dan politik masyarakat. Pada umumnya, lahan yang selalu dijadikan sasaran adalah lahan pertanian atau lahan sawah. Padahal lahan sawah memiliki arti penting dalam kehidupan manusia yaitu untuk mempertahankan ketahanan pangan. Konversi lahan pertanian dilakukan secara langsung oleh petani pemilik lahan ataupun tidak langsung oleh pihak lain yang sebelumnya diawali dengan transaksi jual beli lahan pertanian. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemilik lahan mengkonversi lahan atau menjual lahan pertaniannya adalah harga lahan, proporsi pendapatan, luas lahan, produktivitas lahan, status lahan dan kebijakan-kebijakan oleh pemerintah.

Berbagai peraturan telah dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengurangi terjadinya fenomena alih fungsi lahan, namun upaya ini tidak banyak berhasil karena adanya kemudahan untuk merubah kondisi fisik lahan

sawah, peraturan yang bertujuan untuk mengendalikan konversi lahan secara umum hanya bersifat himbauan dan tidak dilengkapi sanksi yang jelas³.

Didalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR RI/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam salah satu ketentuannya mengenai Asas Pembangunan Nasional, menyebutkan sebagai berikut⁴:

“Asas Manfaat : bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengembangan pribadi warga Negara serta mengutamakan kelestarian nilai-nilai luhur budaya bangsa dan kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam rangka pembangunan yang berkesinambungan dan berkelanjutan”.

Setelah terjadinya konversi lahan, akan mengakibatkan banyaknya lahan pertanian yang berubah fungsi dan semakin sedikitnya lahan yang dapat digunakan untuk bersawah. Di sini penting sekali adanya kebijakan politik pembangunan yang terarah, terpadu, dan konsisten. Hal ini juga mengakibatkan taraf hidup rumah tangga petani yang diukur melalui tingkat pendapatan rumah tangga, kondisi tempat tinggal, tingkat pendidikan, kondisi kesehatan, dan tingkat kepemilikan asset mengalami perubahan sehingga diperlukan adanya suatu aturan yang mempertegas dari tata guna tanah, tata ruang, dan sebagainya.

³ <http://nursaid92.blogspot.co.id/2014/03/kebijakan-alih-fungsi-lahan-sawah-ke.html>, diakses 30 oktober 2015

⁴ Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Tata Guna tanah di Indonesia menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah disebut sebagai Penatagunaan tanah yang berarti Pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai suatu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Pada kenyataannya, hal tersebut tidak mudah untuk diwujudkan karena seringnya terjadi benturan antara kepentingan dalam hal pemanfaatan tanah dengan pemerintah atau penguasa yang memiliki kewenangan mengatur. Karena konflik kepentingan kebutuhan meningkat ini, misalnya untuk perumahan, industri dan lain-lain terpaksa mengorbankan tanah pertanian.

Pasal 2 ayat(2) Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan merencanakan penggunaan, peruntukan dan pemeliharaan urusan pertanahan. Didalam pasal 14 ayat (1) Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), berdasarkan wewenang tersebut pemerintah wajib membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dalam pengertian ini, berarti dimungkinkan adanya konversi penggunaan tanah termasuk perubahan tanah untuk penggunaan tanah dari tanah pertanian untuk kepentingan nonpertanian.

Didalam Keputusan Presiden No 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan dibidang pertanahan, antara lain perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota, dalam hal ini dimungkinkan juga adanya perubahan penggunaan tanah (Pasal 2 ayat 2). Dengan banyaknya peraturan yang mengatur tentang adanya ijin dalam perubahan penggunaan tanah ini mengakibatkan setiap penguasa merasa dilindungi oleh adanya peraturan tersebut. Padahal disisi lain petani dan masyarakat sekitar pasti mengalami kerugian yang tidak kecil, mungkin saja mereka terpaksa kehilangan mata pencahariannya, atau bahkan kehilangan tanahnya apabila alih fungsi tanah ini dilakukan secara paksa oleh pihak tertentu.

Dalam Undang-undang nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pemerintah telah melakukan pengaturan tentang alih fungsi lahan yaitu perubahan fungsi lahan pangan berkelanjutan menjadi bukan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara akan dikenakan hukuman pidana dan denda sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal tersebut belum diimplikasikan secara baik dilapangan.

Lahan pertanian bermanfaat bagi masyarakat dalam penyediaan pangan, penyediaan kesempatan kerja, sumber pendapatan, sebagai wahana pelestarian lingkungan, hendaknya hal ini dapat di pertahankan dengan membatasi adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian yang berdampak negatif yaitu dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan

apabila tidak terkendali, atau menghilangkan mata pencaharian para petani. Lahan harus dimanfaatkan secara efisien dalam setiap aktivitas pemanfaatannya berdasarkan RTRW yang bersangkutan.

Maraknya pengalihfungsian yang terjadi sebenarnya bukan hanya karena peraturan perundang-undangan yang tidak efektif atau pemerintah yang kurang tegas dalam penegakan peraturannya dalam memberikan ijin alih fungsi suatu lahan pertanian menjadi non pertanian. Hal ini bisa disebabkan oleh faktor bahwa para petani yang sudah tidak sanggup mengerjakan lahan pertanian lagi karena langka atau mahalnya alat produksi yaitu pupuk, bibit, dan minimnya tenaga kerja pertanian. Apalagi di jaman serba ada ini harga hasil pertanian juga cenderung menurun, jadi susah bagi para petani untuk tetap mempertahankan lahan pertaniannya.

Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan sawah sudah banyak dibuat, tetapi hingga kini implementasinya belum berhasil di wujudkan secara optimal bahkan sepertinya diperlukan peraturan khusus yang mengatur izin perubahan penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian. Karena banyaknya permasalahan mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah nonpertanian tersebut maka penulis mengangkat permasalahan ini dalam judul “Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang diatas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang akan dikaji yaitu :

1. Bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang timbul dalam proses alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah yang telah diuraikan diatas , tentunya memiliki tujuan penelitian yang akan dicapai yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apa saja hambatan-hambatan yang timbul dalam proses alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian meliputi:

1. Manfaat Teoritis :

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan perkembangan khususnya dibidang pertanahan mengenai peraturan tentang alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian untuk tempat tinggal

2. Manfaat Praktis :

- a. Bagi Pemerintah , bermanfaat dalam meningkatkan dan menjaga serta meminimalisir adanya alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian yaitu dengan mengimplementasikan ketentuan peraturan yang berlaku untuk menghindari dampak negatif akibat alih fungsi tersebut bagi pihak tertentu dan lingkungan.
- b. Bagi Masyarakat, sebagai pedoman dan pengetahuan bagi para masyarakat yang ingin memulai melakukan pembangunan agar dapat mengerti lebih lanjut mengenai alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian yang benar.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan dengan judul “Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman” dalam penelitian ini berdasarkan hasil penelitian, pemikiran dan penulisan saya

sendiri dari keseluruhannya. Penelitian ini bukan merupakan plagiat atau duplikasi dari penulis lain. Meskipun sama di beberapa kalimatnya, tetapi isinya dapat dipastikan berbeda. Saya dapat membuktikan dengan membandingkan hasil penelitian saya dengan beberapa penulis yang membahas tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke non Pertanian :

1) Judul Skripsi

ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN UNTUK TEMPAT TINGGAL SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2012 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN SIMALUNGUN.

a. Identitas Penulis

Nama : Elvi Morina Sitepu
NPM : 110510704
Program Kekhususan : Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup
Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya
Yogyakarta

b. Rumusan Masalah

Bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun?

c. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal setelah berlakunya

Peraturan Daerah No 10 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun.

d. Hasil Penelitian

Bahwa sebagian besar (70%) masyarakat di Kabupaten Simalungun telah menjalankan alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian untuk tempat tinggal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan yaitu Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun. Proses pelaksanaan alih fungsi yaitu dengan melakukan pengeringan terlebih dahulu terhadap kawasan pertanian lahan basah. Setelah dilakukan pengeringan, lahan kering tersebut dapat dialihfungsikan dengan syarat-syarat tertentu yang diatur oleh pemerintah daerah setempat. Oleh karena itu masyarakat di wilayah Kabupaten Simalungun telah melaksanakan proses alih fungsi dengan ketentuan peraturan daerah yang berlaku sehingga telah mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan melalui pemanfaatan sumber daya alam dan kelestarian lingkungan yang berkesinambungan sesuai dengan kebijakan pembangunan serta pemerataan pembangunan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah terlihat dari rumusan masalah penelitian ini yaitu Bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal setelah berlakunya Peraturan Daerah nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun, sedangkan permasalahan

penelitian saya adalah bagaimana pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Sleman dan disertakan hambatan-hambatan yang timbul dalam proses alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian.

2) Judul Skripsi

ANALISIS DAMPAK KONVERSI LAHAN PERTANIAN KE NON
PERTANIAN TERHADAP PENDAPATAN PETANI DI KELURAHAN
MULYAHARJA, KOTA BOGOR.

a. Identitas Penulis

Nama : Gilang Putri Rembulan

NPM : H44090055

Program Kekhususan : Departemen Ekonomi Sumberdaya dan
Lingkungan Fakultas Ekonomi dan

Manajemen Institut Pertanian Bogor 2013

b. Rumusan Masalah

Faktor kebijakan apa yang menjadi penyebab konversi lahan pertanian di Kelurahan Mulyaharjo Di Kota Bogor? Bagaimana potensi manfaat dan kerugian dari konversi lahan pertanian ke nonpertanian tersebut serta bagaimana dampak konversi lahan pertanian ke non pertanian terhadap pendapatan petani?

c. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian yang dilakukan adalah :

- 1) Mengidentifikasi faktor-faktor kebijakan penyebab konversi lahan pertanian di Kelurahan Mulyaharja, Kota Bogor.
- 2) Mengkaji potensi manfaat dan kerugian dari konversi lahan pertanian ke non pertanian di Kelurahan Mulyaharjo, Kota Bogor.
- 3) Menganalisis dampak konversi lahan pertanian ke non pertanian terhadap pendapatan petani.

d. Hasil Penelitian

Merujuk dari Peraturan Daerah Kota Bogor mengenai RPJPD tahun 2005-2025 dan RTRW tahun 2011-2031 bahwa faktor kebijakan konversi lahan pertanian menjadi perumahan di Kelurahan Mulyaharjo , Kota Bogor adalah (1) dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah akibat tingginya jumlah penduduk Kota Bogor dengan perumahan berkepadatan rendah (2) didukung dengan adanya pengembangan lahan untuk kegiatan jasa dan perdagangan yang merupakan salah satu implementasi visi di Kota Bogor sebagai Kota Jasa (3) tingginya investasi pada sektor pertanian yang diperoleh Kota Bogor beberapa tahun terakhir ini memberikan insentif ekonomi dalam rangka meningkatkan pengembangan lahan dengan potensi ekonomi yang lebih besar. Manfaat ekonomi dari konversi lahan pertanian yaitu dapat memberikan kontribusi terhadap PDRB Kota Bogor dilihat dari sisi peningkatan belanja pemerintah, dan meningkatnya PBB Kelurahan

Mulyaharjo dengan persentase 75% dari total PBB pertahunnya. Sebaliknya, potensi kerugian ekonomi berdasarkan hilangnya nilai fungsi tenaga kerja petani akibat konversi lahan pertanian, yaitu (1) pada lahan sawah Rp 51.814.366,67/tahun dengan total kerugian upah sebesar Rp 1.656.638.092,24/tahun, dan (2) pada lahan kering adalah 15.703.442,11/tahun dengan total kehilangan upah sebesar Rp 550235 714,29/tahun.

Konversi lahan pertanian yang terjadi di Kelurahan Mulyaharjo juga menyebabkan perubahan produktivitas hasil pertanian dan hilangnya pendapatan yang diterima petani. Pada petani lahan sawah nilai turunnya produktivitas yaitu Rp 16.836.480/ha dengan pendapatan yang hilang sebesar Rp 1.313.288,77/ton/ha.

Perbedaan penelitian diatas dengan penelitian penulis adalah karena penelitian yang saya lakukan lebih mengarah ke izin pelaksanaan dan hambatan yang timbul dalam alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sleman. Penelitian ini lebih mengarah kepada Konversi lahan pertanian ke non pertanian dikaitkan dengan pendapatan petani.

3) Judul Skripsi

KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN IZIN ALIH FUNGSI LAHAN
PERTANIAN KE NON PERTANIAN DI KABUPATEN MADIUN.

a. Identitas Penulis

Nama : Rosianita Dewi Adia Siswi

NPM : E.1107068

Program Kekhususan : Fakultas Hukum Universitas

Sebelas

Maret Surakarta 2011

b. Rumusan Masalah

Bagaimana pelaksanaan ijin alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Madiun, dan bagaimana kebijakan pemerintah Kabupaten Madiun dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian.

c. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian merupakan sasaran yang ingi dicapai sebagai jawaban atas permasalahan yang dihadapi (tujuan obyektif) maupun untuk memenuhi kebutuhan (tujuan subyektif). Tujuan Penelitian dirumuskan secara deklaratif dan merupakan pernyataan-pernyataan tentang apa yang hendak dicapai dengan penelitian tersebut (Soerjono Soekanto,1986: 118). Secara garis besar tujuan yang ingin dicapai penulis dari penelitian ini, yaitu:

1) Tujuan Obyektif :

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan izin alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Madiun
- b. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Madiun dalam hal mengendalikan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian

2) Tujuan Subyektif :

- a. Untuk memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar kesarjanaan dalam bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
- b. Untuk menambah pengetahuan penuli di bidang Hukum Agraria dalam hal pelaksanaan izin alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Madiun
- c. Untuk menerapkan ilmu dan teori-teori hukum yang telah penulis peroleh agar dapat memberi manfaat bagi penulis sendiri pada khususnya serta bagi masyarakat pada umumnya.
- d. Hasil penelitian

Pelaksanaan ijin alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian di Kabupaten Madiun kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan. Dapat dikatakan demikian karena pada tahun 2010 akhir terjadi perubahan penggunaan lahan sawah beririgasi untuk dilakukan pengeringan, hal ini tentunya telah melanggar dari peraturan perundang-undangan yang digunakan Kabupaten Madiun dalam mengupayakan pengendalian alih fungsi lahan , salah satunya dalam pasal 44 UU nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan. Meskipun akibat perubahan penggunaan lahan tersebut tidak mempengaruhi terhadap hasil beras di Kabupaten Madiun terlihat sampai kurun waktu 2006-2010 produksi beras di Kabupaten Madiun tidak berkurang, bahkan cenderung meningkat,

namun perubahan penggunaan lahan tersebut kedepannya akan mempengaruhi kebutuhan beras nasional, mengingat Kabupaten Madiun merupakan salah satu lumbung padi di Propinsi Jawa Timur. Dikabulkannya perubahan penggunaan lahan pertanian ke nonpertanian tersebut juga telah melanggar ketentuan dalam RUTRK Kabupaten Madiun , karena lahan yang diajukan untuk dirubah penggunaannya menjadi lahan nonpertanian tersebut tidak sesuai dengan zonasi –zonasi yang telah ditetapkan dalam RUTRK Kabupaten Madiun. Pemerintah Kabupaten Madiun menerapkan mekanisme insentif dan disinsentif dalam hal pengupayaan pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian.

- a) Mekanisme insentif merupakan upaya pertama kabupaten Madiun yaitu dengan cara memberikan penghargaan bagi pemilik lahan pertanian sawah atau warga yang turut serta dalam mempertahankan lahan pertanian sawah, penghargaan tersebut diberikan agar pemilik sawah menjadi terpacu untuk mempertahankan sawahnya agar tidak terjadi alih fungsi lahan.
- b) Mekanisme Disinsentif penerapan Mekanisme Disinsentif memiliki acuan yang dapat dijadikan sebagai syarat-syarat yang dimaksud didasari oleh perbedaan saran irigasi berupa irigasi teknis,semi teknis dan nonteknis. Lahan yang termasuk dalam klasifikasi irigasi teknis tidak boleh dikonversi menjadi penggunaan jenis lain.

Perbedaan skripsi penulis dengan skripsi diatas adalah Dalam penelitian diatas membahas tentang ijin alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian dilakukan di Kabupaten Madiun sedangkan saya dilakukan di Kabupaten Sleman yaitu lebih ke permasalahan pelaksanaannya. Dan berbeda dengan penelitian penulis yaitu menambahkan tentang persoalan hambatan apa saja yang timbul dalam alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian.

F. Batasan Konsep

Batasan Konsep dalam penelitian ini sangat diperlukan untuk memberikan batasan dari berbagai pendapat dan pengertian mengenai “Implementasi Peraturan tentang alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Sleman”

1. Pengertian Alih Fungsi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Alih fungsi adalah berpindah fungsi. Alih Fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Selain untuk memenuhi industri alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya lebih besar.⁵

⁵ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta , hlm. 13

2. Pengertian Tanah

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, maka yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁶

3. Pengertian Tanah Pertanian

Menurut Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian yaitu:

“Yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah 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. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itu lah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa merupakan tanah pertanian”.

⁶ Boedi Harsono, 2005 Hukum Agraria Indonesia, *Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 18

4. Pengertian Tanah Non Pertanian

Tanah non Pertanian merupakan lapisan bagian atas kulit bumi yang mencakup kegiatan selain pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, dan perikanan untuk mencukupi kebutuhan manusia.

5. Pengertian Tempat Tinggal

Berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan permukiman, Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta asset bagi pemiliknya

Tempat tinggal (*domicilie*) adalah tempat seseorang harus dianggap selalu hadir dalam hubungannya dengan pelaksanaan hak dan pemenuhan kewajiban, juga apabila pada suatu waktu ia benar-benar tidak dapat hadir ditempat tersebut⁷.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penulisan penelitian ini menggunakan jenis Penelitian Hukum Empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang dilakukan berfokus pada perilaku masyarakat hukum dengan penelitian hukum sosiologis yaitu melihat hukum dalam artian nyata dari realita dan fakta yang ada dilingkungan

⁷ R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, 1991, *Hukum orang dan keluarga (Personen en Familie – Recht)*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm 12

masyarakat melalui Penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan baik melalui pengamatan (*observasi*), wawancara ataupun penyebaran kuesioner.

Data tersebut diambil dari suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah melalui wawancara langsung. Penelitian dilakukan secara langsung kepada narasumber atau responden sebagai data utamanya yang didukung dengan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum digunakan untuk menemukan isu hukum sekaligus memberikan penjelasan, pengetahuan dan upaya dari apa yang sebenarnya. Penulisan ini menggunakan penelitian hukum empiris sehingga Data Sekunder diperlukan sebagai sumber data pendukung, sedangkan Data Primer (bahan hukum) sebagai data utama yang terdiri dari:

- a) Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang objek yang diteliti melalui penelitian lapangan sebagai data utama nya.
- b) Data Sekunder terdiri dari:
 - 1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang diperoleh dari hukum positif Indonesia yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terdiri dari :

- a. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 33 ayat 3)
 - b. Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - c. Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
 - d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan
 - e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
 - g. Peraturan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 590/11108/SJ tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian
 - h. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
 - i. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031
- 2) Bahan Hukum Sekunder berupa buku-buku literature, skripsi, tesis , disertai hukum dan jurnal-jurnal hukum⁸, dokumen resmi. Bahan Hukum Sekunder juga dapat berupa pendapat hukum, literatur, website

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm.195-196.

terutama yang terkait dengan Alih Fungsi Tanah, atau hasil penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

a. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah penelitian untuk memperoleh data primer yang dilakukan dengan cara wawancara secara terbuka menggunakan pedoman yang telah disediakan sebelumnya mengenai permasalahan yang diteliti, ditujukan kepada narasumber untuk memperoleh keterangan lebih lanjut, sehingga dapat memperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam berkaitan dengan permasalahan yang diteliti yaitu :

- 1) Kuesioner adalah merupakan cara pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan atau menyebarkan atau membagikan daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya tentang obyek yang diteliti oleh peneliti kepada para responden dengan tujuan untuk mendapatkan informasi yang akurat dan jelas (baik bersifat terbuka maupun tertutup).
- 2) Wawancara adalah proses melakukan tanya jawab secara langsung kepada narasumber atau informan tentang objek yang diteliti berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya. Wawancara ini dilakukan secara terpimpin dengan

memperhatikan karakteristik narasumber dengan membatasi aspek dari permasalahan yang diteliti dengan berdasarkan pedoman wawancara.

b. Studi Kepustakaan

Adalah suatu metode pengumpulan data dengan mencari, menemukan dan mempelajari bahan primer dan sekunder berupa buku-buku, literature, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian untuk mendapatkan data-data yang mendukung hasil studi kasus yang dilakukan.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman, yang terdiri dari 17 kecamatan 86 Kelurahan. Dari 17 Kecamatan ini diambil dengan menggunakan cara *purposive sampling* yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan khusus yaitu mayoritas adanya tanah pertanian sehingga layak dijadikan sampel, yaitu Kecamatan Ngaglik dan Kecamatan Depok. Dari setiap Kecamatan Ngaglik dan Kecamatan Depok diambil masing-masing satu kelurahan sebagai sampel dengan cara *random sampling* yaitu sampel yang diambil secara acak sehingga setiap anggota populasi memiliki kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi sampel. Dari 6 desa dikecamatan Ngaglik yaitu Desa Sariharjo, Desa Sinduharjo, Desa Minomartani, Desa Sukoharjo, Desa Sardonoarjo, dan Desa Donoharjo. Diambil 1 desa yaitu Desa

Sinduharjo. Dari 3 desa yaitu Desa Caturtunggal, Desa Maguwoharjo dan Desa Condongcatut diambil 1 desa yaitu Desa Caturtunggal.

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi adalah keseluruhan obyek dengan ciri yang sama atau seluruh kejadian atau gejala dari seluruh unit yang akan diteliti⁹. Populasi dalam penelitian ini adalah pemilik tempat tinggal di Kabupaten Sleman yang melakukan perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian ke nonpertanian untuk menjadi tempat tinggal tahun 2014. Populasi berjumlah 119 orang. Karena populasi sangat banyak dan luas makanya tidak mungkin meneliti seluruh populasi tersebut, maka cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel.

b. Sampel adalah sebagian dari jumlah karakteristik dari populasi dari populasi¹⁰. Metode penentuan sampel menggunakan cara *random sampling* atau acak yaitu 10% dari populasi yaitu pemilik tempat tinggal yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian untuk tempat tinggal tahun 2014.

6. Responden dan Narasumber

a. Responden dalam penelitian ini berjumlah 11 orang pemilik tempat tinggal yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.44.

¹⁰ *Ibid*, hlm 44.

nonpertanian untuk tempat tinggal yang dipilih secara random sampling, yaitu yang berasal dari Desa Sinduharjo (Kecamatan Ngaglik) dan Desa Caturtunggal (Kecamatan Depok) di Kabupaten Sleman.

b. Narasumber

Untuk dapat melengkapi data maka penulis akan melakukan wawancara dengan Narasumber terkait, yaitu :

1. Kepala Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman
2. Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman
3. Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Sleman
4. Camat dari Kecamatan Ngaglik dan Depok
5. Lurah dari Kelurahan Caturtunggal dan Sinduharjo

7. Metode Analisis

Metode yang dipakai dalam menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif merupakan metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai

sesuatu yang utuh¹¹. Dalam menarik kesimpulan akan dipergunakan metode berpikir induktif yaitu suatu pola berpikir berdasarkan fakta yang bersifat khusus kemudian ditarik suatu kesimpulan yang bersifat umum.

H. Sistematika Skripsi

Penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Skripsi.

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang Tinjauan tentang Hak Milik Atas Tanah, Tinjauan tentang Penataan Ruang, Tinjauan tentang Penatagunaan Tanah, Tinjauan tentang Alih Fungsi, Tinjauan tentang Tempat Tinggal, Tinjauan tentang Perijinan, dan Hasil Penelitian.

¹¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 92.

BAB III PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan. Bab ini juga berisi berapa saran dari penulis berdasarkan persoalan hukum yang ditemukan, sehingga diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi terhadap perkembangan Ilmu Pengetahuan.

