

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam perkembangan meningkatnya pertumbuhan penduduk yang semakin pesat, peranan pertanahan bagi pemenuhan berbagai keperluan semakin meningkat. Baik untuk tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Oleh karena itu, tanah merupakan sarana yang amat penting dalam pembangunan dan kehidupan manusia karena kehidupan manusia hampir sebagian besar tergantung pada tanah.¹

Tanah harus dimanfaatkan dengan baik agar dapat mewujudkan kesejahteraan, kepastian hukum dan perlindungan hukum yang menyeluruh bagi Bangsa Indonesia. Masalah pertanahan merupakan salah satu sektor pembangunan yang memerlukan penanganan yang amat serius dan ekstra hati-hati dari Pemerintah, karena tanah merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada tanah.²

Berkaitan dengan masalah pertanahan, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diamandemen ke-4, bab XIV (selanjutnya disebut UUD 1945) Pasal 33 ayat (3) menentukan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, dalam

¹ I Wayan Suandra, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 47

² Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 84

pelaksanaannya ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan singkatan UUPA).

Salah satu tujuan pokok yang ingin dicapai UUPA, yaitu meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan 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. Mengacu pada tujuan tersebut, jelaslah bahwa UUPA merupakan sarana yang dipergunakan untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia.³

Ketentuan 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 kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi 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.

³ *Ibid.* hlm. 2

Maksud ketentuan Pasal tersebut, yaitu bumi, air dan ruang angkasa, termaksud kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, dengan pengertian bahwa kata “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki”, tetapi maksudnya memberikan wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya tersebut dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA maka, diatur lebih lanjut dengan ketentuan dalam Pasal 14 UUPA.

Pasal 14 UUPA menentukan :

- (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 keperluan Negara;
 - b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
 - c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;

- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
 - e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat 2 Pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Pasal 14 UUPA menjelaskan bahwa dalam rangka sosialisme Indonesia, Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan yang terkandung didalamnya untuk keperluan Negara dan untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di segala aspek.

Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya, perencanaan yang dibuat Pemerintah Daerah tersebut harus sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 14 UUPA yang dipergunakan sebagai pertimbangan dan pelaksanaan penguasaan dan penggunaan tanah, maka setiap orang dan badan hukum mempunyai kewajiban sebagaimana yang diatur oleh Pasal 15 UUPA yang menentukan:

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

Pasal 15 UUPA menjelaskan bahwa dalam pemeliharaan tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakan tanah tersebut merupakan suatu kewajiban tiap individu, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum langsung dengan tanah tersebut dengan memperhatikan pihak-pihak yang mempunyai ekonomi lemah.

Menindaklanjuti ketentuan dalam Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA dalam rangka mewujudkan suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Tujuan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 ini adalah untuk memanfaatkan ruang yang berwawasan lingkungan, mengatur pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya, dan tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk perlindungan fungsi ruang.

Pasal 16 dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 merupakan ketentuan 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 warganegara.
- (2) Ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) butir a, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 16 tersebut menjelaskan bahwa, yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya antara lain 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 terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Dalam pemanfaatan ruang dikembangkan perangkat yang bersifat insentif dan disinsentif dengan menghormati hak-hak sebagai warganegara Indonesia. Perangkat insentif yang dimaksud adalah pengaturan yang bertujuan memberikan rangsangan terhadap kegiatan yang seiring dengan tujuan rencana tata ruang. Perangkat disinsentif yang dimaksud adalah pengaturan yang bertujuan membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana kawasan ruang.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut dan juga untuk menindaklanjuti ketentuan dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, maka pada tanggal 10 Mei 2004 Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Seiring dengan perkembangan keadaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tidak sesuai lagi dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang, sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru. Berkaitan dengan

hal tersebut, maka pada tanggal 26 April 2007 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditentukan bahwa :

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan 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 negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Maksud dari ketentuan Pasal 3 tersebut adalah :

1. Aman berarti situasi masyarakat dapat menjalankan aktifitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman, sehingga masyarakat dapat merasakan tujuan dari penataan ruang tersebut;
2. Nyaman berarti keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai;
3. Produktif berarti penataan ruang proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing sehingga terwujud keterpaduan dalam penggunaan sumber daya yang diinginkan, baik itu sumber daya alam maupun sumber daya buatan;
4. Berkelanjutan berarti kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk

mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan.

Salah satu tugas dan wewenang negara adalah menyelenggarakan penataan ruang agar tujuan dari penataan ruang tersebut dapat terwujud, oleh karena itu Pasal 3 di atas berhubungan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Pasal 7 menentukan 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.

Pasal 7 tersebut menjelaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan negara dalam melaksanakan tugas tersebut, memberikan wewenang penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan penyelenggaraan penataan ruang harus tetap menghormati hak yang dimiliki setiap orang.

Pada saat ini penatagunaan tanah merupakan unsur yang paling dominan dalam proses penataan ruang.⁴ Ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Pasal 3 bahwa :

Penatagunaan tanah bertujuan untuk :

- a. mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;

⁴ Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 36

- b. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Ketentuan dalam Pasal 3 tersebut maksudnya bahwa, dalam penatagunaan tanah tujuan yang ingin dicapai yaitu mengatur dan mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah, dan juga menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hal tersebut, maka dikeluarkan ketentuan yang mengatur perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian, dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ Tahun 1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.

Surat Edaran tersebut ditujukan kepada Gubernur di seluruh Indonesia, yang berisi:

1. Melaksanakan koordinasi antara instansi pemerintah agar kerjasama ditingkatkan dan sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian.
2. Menginstruksikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) untuk melaksanakan inventarisasi yang teliti tentang status penggunaan tanah pertanian yang diubah menjadi tanah non pertanian.
3. Menginstruksikan kepada instansi-instansi terkait untuk melakukan monitoring atas tanah pertanian produktif dan perubahan-perubahannya menjadi tanah non pertanian.

4. Menerbitkan Peraturan Daerah berkaitan dengan penggunaan tanah pertanian yang berisikan secara terperinci :
 - a. Pengawasan yang ketat atas perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian.
 - b. Dicegah sedapat mungkin terjadinya penggunaan produksi pangan karena adanya perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang tidak dapat dihindarkan.
 - c. Melakukan ekstensifikasi yang lebih terarah dan sungguh-sungguh.
5. Melakukan penyuluhan-penyuluhan untuk sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan tanah pertanian ke non pertanian.
6. Memikirkan dan menyiapkan langkah-langkah kemungkinan penyaluran tenaga kerja pertanian menjadi non pertanian.

Maksud dari Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ Tahun 1984 tersebut agar Gubernur melakukan langkah-langkah pengaturan untuk melakukan suatu kegiatan perubahan penggunaan dari tanah pertanian menjadi non pertanian agar dapat dikendalikan karena hal itu menyebabkan kurangnya produksi pangan.

Selain ketentuan tersebut, perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian juga diatur dalam Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tanggal 15 Juni 1994 Tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang yang ditujukan untuk Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II, yang berisi :

1. Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Dati I maupun Dati II agar tidak memperuntukkan 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 Bdan Pertanahan Nasional Propinsi 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 peruntukkan tanah dalam RTR berdasarkan peraturan-peraturan bidang pertanahan.

Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tanggal 15 Juni 1994 tersebut memberikan pedoman kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II agar dalam menyusun rencana tata ruang bagi daerahnya tidak mempergunakan tanah sawah beririgasi teknis atau tanah pertanian guna penggunaan non pertanian, jika terpaksa harus mempergunakan tanah beririgasi teknis agar terlebih dahulu dikonsultasikan dengan ketua Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

Selain kedua peraturan diatas, untuk mencegah agar tidak terjadinya penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, maka dikeluarkan Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 5335/MK/9/1994 tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Dati II, tertanggal 29 September 1994. Surat tersebut ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri, yang berisi :

1. Pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan tanah beririgasi teknis untuk penggunaan di luar pertanian.
2. Rencana Tata Ruang Wilayah di beberapa Daerah Tingkat II perlu disempurnakan karena didalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.
3. Meninjau secara keseluruhan Rencana Tata Ruang Wilayah baik pada Dati I maupun Dati II yang telah ada dan yang sedang disiapkan agar sungguh-sungguh sesuai dengan kaedah-kaedah tata ruang yang benar.

Peraturan ini menegaskan bahwa pada dasarnya tanah pertanian beririgasi tehnis tidak diperuntukkan bagi penggunaan non pertanian dan juga

menegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri dapat meninjau rencana tata ruang wilayah Dati I maupun Dati II yang telah ada dan yang sedang disiapkan agar sesuai dengan kaedah-kaedah tata ruang yang benar.

Sehubungan dengan uraian diatas dalam perkembangan ekonomi dan industri yang terus berkembang kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Peningkatan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian. Bukan berarti kegiatan pembangunan tersebut mengorbankan kelestarian tanah tempat manusia melaksanakan kegiatan kehidupan.

Menurut Bomer Pasaribu, setiap tahun diperkirakan seluas 165 ribu hektar (ha) lahan pertanian beralih fungsi untuk pemukiman, industri maupun pembangunan infrastruktur lainnya. Hal itu sama sekali tidak diimbangi pembukaan areal pertanian baru yang hanya sebesar 3.000 ha per tahun.⁵ Tanah pertanian di daerah Kabupaten Sleman sudah banyak yang berubah fungsi menjadi ruko, cafe-cafe, rumah makan ataupun pusat-pusat perbelanjaan. Setiap tahunnya tanah pertanian di Kabupaten Sleman menciut 1,2%. Dewasa ini, dari 574,82 km² luas Kabupaten Sleman, 249,91 km² merupakan tanah persawahan; 58,64 km² tanah atau lahan tegalan; 18,688 km² hutan rakyat; 29,45 km² hutan negara; 1,78 km² kolam air tawar; serta 55,11 km² untuk industri dan perkantoran⁶, hal tersebut dikarenakan letak geografis yang strategis yang menjadikan Kabupaten Sleman sebagai tempat investasi dan pemukiman bagi masyarakat.

⁵ Kompas, 03 Agustus 2006, *Pertanian Indonesia Diambang Krisis*

⁶ http://zeilla.files.wordpress.com/2008/05/konversi_tanah_pertanian_indas.pdf

Berdasarkan uraian di atas penulis mencoba meneliti mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sleman.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka, rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha sudah sesuai dengan tujuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah 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.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

1. Perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan bidang hukum pertanahan pada khususnya, mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman;
2. Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah seperti Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Kepala Badan Pertanahan

Nasional Kabupaten Sleman, dalam penyempurnaan kebijakan yang terkait dalam perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dalam hal untuk pembangunan kegiatan usaha;

3. Masyarakat, khususnya masyarakat Kabupaten Sleman yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis berjudul PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN UNTUK PEMBANGUNAN KEGIATAN USAHA BERDASARKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN SLEMAN. 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 :

Danang Cahyono, nomor mahasiswa 01 05 07615, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

- a. 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**

b. Rumusan Masalah :

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?

c. 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.

d. Kesimpulan hasil 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 ijin perubahan penggunaan tanah sesuai dengan RTRW. Hal ini terbukti bahwa berdasarkan Perda Nomor 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 diatas yaitu :

1) Dalam hal obyek penelitian :

Obyek yang diteliti oleh penulis yaitu mengenai Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Untuk Pembangunan Kegiatan Usaha, sedangkan penelitian skripsi diatas tersebut obyeknya mengenai Pembangunan Rumah Tinggal.

2) Dalam hal lokasi penelitian :

Tempat lokasi yang diteliti oleh penulis adalah di wilayah Kabupaten Sleman, sedangkan skripsi diatas tersebut melakukan penelitian di wilayah Kabupaten Boyolali.

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

2. Identitas penulis :

Bernadetha Rima Ardiyani, nomor mahasiswa 01 05 07648,
Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

a. Judul Penulisan Skripsi :

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

b. Rumusan Masalah :

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

c. 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.

d. Kesimpulan hasil penelitian :

Bahwa pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah 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 Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

Perbedaan skripsi yang dilakukan oleh penulis dengan skripsi diatas, yaitu dalam hal obyek penelitian :

Obyek yang diteliti oleh penulis, yaitu mengenai Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Untuk Pembangunan Kegiatan Usaha, sedangkan penelitian diatas tersebut obyeknya mengenai Pembangunan Perumahan.

Skripsi selanjutnya sebagai perbandingan dengan skripsi yang dilakukan penulis, agar dapat dilihat bahwa penulisan ini tidak meneliti hal yang sama dengan yang diteliti oleh peneliti terdahulu, yaitu :

3. Identitas penulis :

Harta Ulina Sitepu, nomor mahasiswa 02 05 08012, Fakultas Hukum Universitas Atam Jaya Yogyakarta.

a. Judul Penulisan Skripsi :

PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN KE NON
PERTANIAN UNTUK TEMPAT TINGGAL SETELAH
BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH NOMOR 19 TAHUN
2001 TENTANG IZIN PERUNTUKAN PENGGUNAAN
TANAH DI KABUPATEN SLEMAN

b. Rumusan Masalah :

Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman?

c. Tujuan Penelitian :

Untuk mengetahui apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman.

d. Kesimpulan hasil penelitian :

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan maka, dapat ditarik kesimpulan bahwa perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Sleman belum sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman. Hal ini dikarenakan :

1. Untuk melakukan izin perubahan penggunaan tanah memerlukan biaya yang cukup mahal,
2. Minimnya informasi yang diketahui oleh pemilik tanah mengenai izin perubahan penggunaan tanah,
3. Untuk melakukan izin perubahan penggunaan tanah dibutuhkan waktu yang cukup lama.

Perbedaan skripsi yang dilakukan oleh penulis dengan skripsi diatas yaitu :

- 1) Dalam hal obyek penelitian :

Obyek yang diteliti oleh penulis yaitu mengenai Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Untuk Pembangunan Kegiatan Usaha, sedangkan skripsi diatas tersebut obyeknya, yaitu Untuk Tempat Tinggal.

- 2) Dalam hal rumusan masalah yang diteliti :

Rumusan masalah yang diteliti oleh penulis yaitu mengenai apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha sudah sesuai dengan tujuan Rencana Tata

Ruang Wilayah Kabupaten Sleman, sedangkan skripsi diatas tersebut rumusan masalahnya yaitu mengenai apakah perubahan penggunaan tanah pertanian tersebut, untuk tempat tinggal Telah Sesuai Dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah Di Kabupaten Sleman.

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

F. Batasan Konsep

1. 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)
2. 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 adalah semua tanah yang menjadi hak orang atau badan hukum dan pemerintah, misalnya seperti tanah untuk perumahan, perusahaan, tanah yang diatasnya didirikan ruko, cafe, rumah makan

ataupun tempat pusat perbelanjaan, yang selain tanah untuk perkebunan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

4. Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang. (berdasarkan Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang)
5. Pembangunan kegiatan usaha adalah suatu kegiatan pembangunan yang mengakibatkan perubahan peruntukan tanah pertanian untuk kegiatan usaha lain diluar usaha pertanian, yaitu untuk pembangunan toko, ruko, rumah makan, cafe atau warung kopi dan tempat perbelanjaan atau minimarket.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden sebagai data utamanya. Penelitian yang dilakukan ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lain.⁷

2. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer

⁷ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 10

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 dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan, yang berkaitan dengan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sleman, 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) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- e) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ Tahun 1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian;

- f) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tahun 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang;
 - g) Surat Edaran Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 5335/MK/9/1994 tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Dati II.
 - h) Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agama Nomor Sekra 9/1/2 perihal Pelaksanaan Perpu Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
- 2) Bahan hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder dalam hal ini adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya, penjelasan peraturan perundang-undangan, buku-buku atau literature-literature, 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 Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Sleman terdiri dari 17 kecamatan dan 86 desa, dari 17 kecamatan tersebut diambil 2 kecamatan sebagai sampel. Metode pengambilan sampel yang dipergunakan adalah *puposive sampling*, yaitu pengambilan sampel berdasarkan kriteria tertentu, dengan

pertimbangan banyaknya perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha.

Berdasarkan keterangan dari Kepala Sub Seksi Landreform dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, dari 17 kecamatan yang banyak terjadi perubahan penggunaan tanah pertanian tersebut ada 2 kecamatan, yakni :

a. Kecamatan Depok

Di Kecamatan ini terdapat 3 desa dan dari 3 desa tersebut diambil 2 desa dengan cara *random sampling*, yaitu Desa Catur Tunggal dan Desa Condong Catur.

b. Kecamatan Ngaglik

Di Kecamatan ini terdapat 6 desa dan dari 6 desa tersebut diambil 2 Desa dengan cara *random sampling*, yaitu Desa Sariharjo dan Desa Sardonoharjo.

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.⁸ Populasi dalam penelitian ini adalah pemegang hak milik atas tanah pertanian di Kecamatan Depok dan Kecamatan Ngaglik yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha, yang diambil dari 3 tahun terakhir yaitu dari tahun 2009 sampai

⁸ *Ibid.* hlm. 172

dengan tahun 2011, karena perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha paling banyak terjadi pada tahun 2009 sampai dengan tahun 2011.

b. Sampel

Sampel diambil dari 15% jumlah populasi yang bersangkutan. Metode menentukan sampel menggunakan cara *purposive sampling*, yaitu berdasarkan kriteria tertentu sesuai dengan masalah yang diteliti. Sampel dalam penelitian ini yaitu pemegang hak milik atas tanah pertanian yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2011.

6. Responden dan Narasumber

a. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah warga masyarakat pemegang hak milik atas tanah pertanian yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha di Desa Catur Tunggal, Desa Condong Catur, Desa Sariharjo dan Desa Sardonoarjo, yang dalam penentuan responden dilakukan secara *random sampling* (acak), di 4 desa tersebut. Masing-masing desa diambil 10 orang, sehingga respondennya berjumlah 40 orang.

b. Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- 1) Staf Bidang Informasi Pengolahan Data Statistik (IPDS), Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Sleman.
- 2) Kepala Sub Seksi Landreform dan Konsolidasi Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman;
- 3) Kepala Bidang Perkotaan dan Kepala Bidang Perdesaan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman;
- 4) Staf Bidang Tata Guna Tanah, Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.

7. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.⁹

Berdasarkan analisis data tersebut didalam menarik kesimpulan digunakan metode berpikir induktif, yaitu cara berpikir yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus dan peristiwa-peristiwa yang konkrit, kemudian dari fakta-fakta atau peristiwa-peristiwa yang khusus konkrit itu ditarik generalisasi-generalisasi yang mempunyai sifat umum.¹⁰

H. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini disusun secara sistematis dalam III BAB yang merupakan suatu rangkaian dan saling berhubungan satu sama lain, yaitu :

⁹ Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 8

¹⁰ Sutrisno Hadi, 1995, *Metodologi Research (jilid I, cetakan ke XXVIII)*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm. 42

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.

BAB II : PEMBAHASAN

Bab pembahasan ini menguraikan tinjauan tentang penataan ruang, penatagunaan tanah, mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dan hasil penelitian.

BAB III : PENUTUP

Bab penutup terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan berisi tentang jawaban dari rumusan masalah yang diteliti, dan Saran yang berisi masukan-masukan dari penulis mengenai pembahasan yang diuraikan.