

JURNAL HUKUM

**PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN
DI KABUPATEN PURBALINGGA DENGAN BERLAKUNYA PERATURAN
DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG
WILAYAH KABUPATEN PURBALINGGA TAHUN 2011-2031**



Diajukan Oleh :

Redy Savendra Sihaloho

NPM : 120511057

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

FAKULTAS HUKUM

2016

HALAMAN PENGESAHAN

PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN DI KABUPATEN PURBALINGGA DENGAN BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN PURBALINGGA TAHUN 2011-2031



Diajukan Oleh :

Redy Savendra Sihaloho

NPM : 120511057
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup

**Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing
pada tanggal 26 Oktober 2016
Dosen Pembimbing**

Dr. V. Hari Supriyanto, S.H., M.Hum

**Mengesahkan,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Atma Jaya Yogyakarta**



FX. Endro Susilo, S.H., LL.M

JURNAL

PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI NON- PERTANIAN DI KABUPATEN PURBALINGGA DENGAN BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN PURBALINGGA TAHUN 2011-2031

Nama: Redy Savendra Sihalo

Fakultas Hukum, Atma Jaya Yogyakarta

Redy.savendra94@gmail.com

ABSTRACT

The title of this law research is "The Change of Agricultural Land Use to Non-Agricultural in Purbalingga by the applicability of the Regional No. 5 of 2011 on Spatial Plan in Purbalingga from 2011 until 2013". The change of agricultural land use or over the function of agricultural land in Purbalingga regency has been raising along with the increase of industry, commerce, and tourism. This research employs empirical legal research. Empirical legal research is a research which focuses on people's behavior and this research requires primary data as the main source in addition to secondary data. After undertaking research, the researcher concludes that the change of agricultural land use in Purbalingga does not proceed spatial planning in Purbalingga and the converted lands are not lands of sustainable crops. The researcher suggests the Government to make socialization and to give administrative punishment to those who violate the agricultural land conversion license, also to create thorough spatial planning.

Key notes: land, change, agricultural land, Spatial

1. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Alih fungsi tanah pertanian tentu tidak dapat dipandang sebelah mata karena dapat berdampak negatif bagi bangsa Indonesia. Menyusutnya tanah pertanian akan berakibat pada berkurangnya lapangan kerja di sektor pertanian. Selain itu, hasil produksi pertanian akan semakin berkurang yang dalam skala besar ketahanan pangan nasional akan sulit tercapai.¹

Oleh karena tanah dan permasalahannya menyangkut hidup banyak orang dan

mempunyai peran penting dalam pembangunan suatu negara, maka pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) mengatur:

"Bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Bahwa Perkataan "dikuasai" dalam Pasal tersebut bukan berarti dimiliki oleh negara, akan tetapi pengertian ini mengandung unsur memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari bangsa Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan

¹http://www.academia.edu/12501847/Dampak_Dan_Faktor_Alih_Fungsi_Lahan_Sawah_Terhadap_Ketahanan_Pangan, diakses 16 Februari 2016

pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.² Sehubungan dengan hak menguasai dari Negara sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 maka diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang sering disebut UUPA.

Pasal 14 UUPA mengatur mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terdapat di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUPA sejak awal telah menggariskan bahwa pemerintah berwajib untuk mengatur suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat dan sosial budaya, serta keperluan pengembangan industri, transmigrasi, dan pembangunan.³ Rencana umum yang dibuat oleh pemerintah tersebut meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus dari tiap-tiap daerah, sehingga dengan adanya rencana rencana umum tata ruang tersebut maka penggunaan tanah dapat terlaksana secara terpinpin dan teratur.⁴

Selain ketentuan Pasal 14 UUPA, pemegang hak atas tanah baik perorangan maupun badan hukum, memiliki kewajiban terhadap tanah sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 15 UUPA yang berbunyi:

“memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, atau badan hukum atau instansi

yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonominya lemah”.

Sebagai upaya menyusun rencana umum tata ruang maka diundangkanlah Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, selanjutnya disebut dengan UUPR. Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menyebutkan bahwa pengertian penataan ruang adalah:

“Suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan Pengendalian pemanfaatan ruang”.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ditentukan tujuan dari Penataan ruang, 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”.

Berkaitan dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dapat dihubungkan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yaitu tugas Pemerintah dalam menyelenggarakan penataan ruang, yaitu:

1. Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang

² John Salindeho, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 170

³ Maria. S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 44

⁴ <https://legalbanking.wordpress.com/2009/08/28/hukum-tata-guna-tanah-suatu-pengantar>, diakses 16 Februari 2016

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 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tersebut menjelaskan bahwa, Negara menyelenggarakan penataan ruang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan memberikan wewenang tersebut kepada Pemerintah dan pemerintah daerah yang bersangkutan dengan hal tersebut, tanpa bertentangan dengan hak yang dimiliki setiap orang dan peraturan perundang-undangan.

Mengenai tugas dan wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah/PP Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Atas dasar ketentuan penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah sebagaimana disebutkan pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Ketentuan Pasal 33 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menyebutkan bahwa:

“Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan atanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.”

Atas dasar ketentuan tersebut maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah/PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Penatagunaan tanah sebagai unsur dari penataan ruang yang dalam pelaksanaannya harus merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan, seperti tercantum pada Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Penatagunaan tanah yang diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah daerah menjadi landasan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam memanfaatkan ruang wilayahnya. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota berkaitan dengan perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian pada dasarnya sedapat mungkin dicegah pelaksanaannya.

Pencegahan perubahan tanah pertanian ke non-pertanian juga diatur dalam:

- a. Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 Tanggal 15 Juni 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Pembangunan Tanah Non-pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang;
- b. Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non-pertanian yang Tidak Terkendali;
- c. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Tanah pertanian merupakan sumber daya alam utama dalam kegiatan pertanian perlu mendapat perhatian serius dari berbagai pihak, mengingat semakin banyak terjadi perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian diberbagai daerah di Indonesia. Maraknya perubahan penggunaan tanah pertanian ke non-pertanian bukanlah tanpa sebab. Pertambahan jumlah penduduk setiap tahun, pergeseran budaya, dan

pembangunan ke arah industri tentu berimplikasi pada peningkatan kebutuhan masyarakat terhadap tanah.⁵

Penggunaan tanah sawah dengan dalih pembangunan seringkali mengorbankan tanah pertanian produktif yang mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian. Sejatinya penggunaan tanah basah diperuntukan bagi aktivitas pertanian, sedangkan tanah kering digunakan untuk pembangunan di luar kepentingan pertanian, seperti industri, perdagangan dan tempat tinggal.

Kabupaten Purbalingga khususnya di Kecamatan Bojongsari, Kecamatan Kalimanah dan Kecamatan Purbalingga tidak luput dari aktivitas perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kepentingan di luar sektor pertanian. Hal ini yang memotivasi Penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut terhadap pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian di Kabupaten Purbalingga, dengan berlakunya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah yaitu bagaimanakah pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian dengan berlakunya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis bagaimanakah pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian di Kabupaten Purbalingga dengan berlakunya Peraturan Daerah

Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031.

2. METODE

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris yang berfokus pada perilaku masyarakat (fakta sosial). Penelitian ini membutuhkan data primer sebagai data utama di samping data sekunder

2. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang diteliti

b. Data sekunder terdiri dari:

1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum/skripsi empiris ini berdasarkan Undnag-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

2) Bahan Hukum Sekunder berupa buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertai hukum dan jurnal-jurnal hukum.⁶ Bahan Hukum sekunder juga dapat berupa pendapat hukum, literatur dan website yang terkait dengan penatagunaan tanah dan penataan ruang serta hasil penelitian

3. Metode Pengumpulan Data

a. Data primer dikumpulkan melalui kuesioner dan wawancara

1) Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang diajukan kepada responden berdasarkan kuesioner yang telah disusun

⁵ Imam Sudiyat, 1982, *Beberapa Masalah Peguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, hlm.7

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, Hlm. 195-196

sebelumnya tentang obyek yang diteliti (baik bersifat terbuka atau tertutup)

- 2) Wawancara adalah proses tanya-jawab kepada narasumber tentang obyek yang diteliti berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Purbalingga yang terdiri dari 18 kecamatan. Dari 18 kecamatan tersebut diambil 3 kecamatan secara *purposive sampling*. *Purposive sampling* yaitu teknik pemilihan sekelompok subjek dengan ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat yang sudah diketahui sebelumnya, bahwa di 3 kecamatan tersebut banyak terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi non-pertanian. Tiga (3) kecamatan yang menjadi lokasi penelitian yaitu Kecamatan Bojongsari, Kecamatan Kalimanah, dan Kecamatan Purbalingga. Masing-masing Kecamatan diambil satu desa secara *purposive sampling* yaitu Desa Bojongsari di Kecamatan Bojongsari, Desa Jompo di Kecamatan Kalimanah, dan Desa Penambongan di Kecamatan Purbalingga, karena desa tersebut banyak terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.

5. Populasi dan Sampel

- a. Populasi adalah himpunan obyek atau subyek yang akan diteliti dengan karakteristik yang sama atau mempunyai homogenitas.⁷ Populasi dalam penelitian ini adalah pemegang hak atas tanah pertanian di Kabupaten Purbalingga yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non-pertanian di Tahun 2013-2015. Populasi

berjumlah 160 orang, dikarenakan tidak mungkin meneliti seluruh populasi tersebut maka diambil beberapa sampel.

- b. Sampel merupakan bagian atau contoh dari populasi.⁸ Metode yang dipilih penulis untuk memperoleh responden adalah dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Sampel yang diambil sebesar 18,75% dari populasi atau orang yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Purbalingga pada tahun 2013-2015.

6. Responden dan Narasumber

- a. Responden dalam penelitian ini adalah pemegang hak atas tanah pertanian yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non-pertanian di Kabupaten Purbalingga. Responden diambil secara *random sampling* artinya suatu sampel yang terdiri atas sejumlah elemen yang dipilih secara acak, dimana setiap elemen atau anggota populasi memiliki kesempatan yang sama untuk terpilih menjadi sampel. Responden yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari 10 pemegang hak atas tanah pertanian di Desa Bojongsari di Kecamatan Bojongsari, 10 pemegang hak atas tanah pertanian di Desa Jompo di Kecamatan Kalimanah, dan 10 pemegang hak atas tanah di Desa Penambongan di Kecamatan Purbalingga. Dengan demikian jumlah keseluruhan responden dalam penelitian ini yaitu 30 responden pemegang hak atas tanah pertanian.

b. Narasumber

- 1) Khamdan Ambari, S.H., M.Si, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Purbalingga;

⁷ Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015, *Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi*, hlm. 16

⁸ *Ibid.*

- 2) Istanto Sugondo S.Sos., M.Sc.,
M.T, A. SDA dan Tata Ruang
Badan Perencanaan
Pembangunan Kabupaten
Purbalingga;
- 3) Hafidah, Kasi. Produksi
Tanaman Pangan Dinas
Pertanian Kabupaten
Purbalingga.

7. Metode Analisis

Metode analisis dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif merupakan suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari secara utuh. Penarikan kesimpulan menggunakan metode berpikir induktif, yaitu menarik kesimpulan dari proposisi yang bersifat khusus dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat umum.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Tinjauan Mengenai Tanah, Tanah Pertanian, Tanah Non Pertanian, Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

1. Pengertian Tanah

Pengertian tanah secara eksplisit terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

“atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Bahwa berdasarkan ketentuan pasal tersebut pengertian tanah adalah sama dengan permukaan bumi.

2. Tanah Pertanian

Pengertian tanah pertanian terdapat dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12, yang memberikan penjelasan bahwa tanah pertanian adalah tanah yang diperuntukan untuk suatu usaha guna mengadakan suatu ekosistem buatan yang bertugas menyediakan bahan makanan bagi manusia.⁹ Tanah pertanian mencakup tanah persawahan, tanah ladang, tanah perkebunan untuk perikanan, hutan, tempat penggembalaan, dan penggunaan tanah lainnya dalam usaha pertanian.

3. Tanah Non-Pertanian

Tanah non-pertanian adalah tanah yang penggunaannya ditujukan untuk kegiatan di luar kepentingan usaha pertanian. Penggunaan tanah non pertanian, antara lain:

- a. Tanah permukiman;
- b. Tanah perdagangan;
- c. Tanah industri;
- d. Tanah transportasi;
- e. Jasa (Kelembagaan dan Non-Kelembagaan);
- f. Rekreasi;
- g. Tempat ibadah.

4. Perubahan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

Kegiatan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian (alih fungsi tanah) pada umumnya merupakan kegiatan yang sedapat mungkin dihindari dan dicegah pelaksanaannya, hal ini sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ Tahun 1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang menentukan bahwa harus

⁹ John Salendeho, 1997, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 235

dilaksanakan koordinasi antar instansi Pemerintah di setiap wilayah agar sedapat mungkin mencegah alih fungsi tanah pertanian sehingga tidak mengganggu usaha produksi pangan yang telah diusahakan selama ini.

B. Tinjauan Hak Penguasaan Atas Tanah dan Hak Atas Tanah

1. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) sampai (3) UUPA. Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara.¹⁰

2. Hak Menguasai Dari Negara

Hak ini bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama ini dikuasakan sepenuhnya kepada NKRI sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.

3. Hak Ulayat

Hak Ulayat diatur pada Pasal 3 UUPA. Bahwa berdasarkan ketentuan pasal tersebut tidak diperoleh definisi hak ulayat, namun hanya pengakuan atas keberadaan hak ulayat.

Definisi tanah ulayat baru dapat kita temui dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang menyebutkan bahwa Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat

dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.

4. Hak-Hak Perseorangan

Hak-hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya baik perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu (Pasal 4 ayat (1) UUPA).¹¹ Jenis hak-hak perorangan atas tanah terdapat pada Pasal 16 Jo. 54 UUPA.

C. Tinjauan Penataan Ruang

1. Pengertian Penataan Ruang

Pengertian penataan ruang berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah pengertian ruang adalah:

“wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

2. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Berdasarkan Pasal 2 UUPR, penataan ruang dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Keterpaduan;
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. Keberlanjutan;
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilan;
- e. Keterbukaan;
- f. Kebersamaan dan kemitraan;
- g. Perlindungan kepentingan umum;
- h. Kepastian hukum dan keadilan;
- i. Akuntabilitas

3. Klasifikasi Penataan Ruang

¹⁰ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm 266

¹¹ *Ibid*, hlm 82

Berdasarkan Pasal 4 UUPR bahwa penataan ruang dapat diklasifikasikan berdasarkan:

- a. Sistem;
 - b. Fungsi Utama Kawasan;
 - c. Wilayah Administratif;
 - d. Kegiatan Kawasan;
 - e. Nilai Strategis Kawasan.
4. Kewenangan Pemerintah dalam Penataan Ruang

Wewenang Pemerintah dalam hal penataan ruang secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian. Wewenang tersebut diatur dalam Pasal 8-11 UUPR yang terdiri dari:

- a. Kewenangan Pemerintah Tingkat Nasional;
- b. Kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi;
- c. Kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat Kabupaten/Kota.

5. Hak, Kewajiban, serta Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang

Berdasarkan Pasal 65 UUPR peran serta masyarakat dalam penataan meliputi tahap penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Mengenai bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010.

D. Penatagunaan Tanah

1. Pengertian Penatagunaan Tanah

Pengertian penatagunaan terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yang berbunyi:

“Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah

sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”.

2. Asas Penatagunaan Tanah

Asas penatagunaan tanah berdasarkan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yaitu: “Penatagunaan tanah berasaskan keterpaduan, berdayaguna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum”.

3. Tujuan Penatagunaan Tanah

Penatagunaan tanah memiliki tujuan yang diatur di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, antara lain:

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan 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 (RTRW) yang ditetapkan.

Maksud dari tujuan penatagunaan tanah tersebut dalam

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah tersebut adalah untuk mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan dan harus menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan dengan tanah yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan untuk mewujudkan tertib tanah.

E. Ketentuan Tentang Larangan dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang merupakan dasar dalam mengatur persediaan, peruntukan, dan penggunaan ruang tanah, sejak awal telah menggariskan perlunya perlindungan lahan pertanian sebagai upaya menjaga ketahanan pangan, sebagaimana termuat dalam Pasal 48 angka 2 huruf (e) Jo. Pasal 48 angka 2 Undang-Undang Penataan Ruang. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka sebagai upaya melindungi tanah pertanian maka ditetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan upaya pemerintah dalam menjamin ketersediaan pangan nasional.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan pada dasarnya tidak

dapat dialihfungsikan namun terdapat pengecualian bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam rangka:

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
 - b. Terjadi Bencana
3. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Perimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan tanah

Secara umum proses perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian diawali dengan pengajuan permohonan untuk Pertimbangan Teknis Pertanahan. Pertimbangan tersebut penting karena memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Pedoman teknis penggunaan dan pemanfaatan tanah terdapat dalam lampiran I Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

Tahapan dalam penerbitan pertimbangan teknis pertanahan terdapat dalam Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, maka kesimpulan yang

didapat dari perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Purbalingga dengan berlakunya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031 adalah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di Kecamatan Bojongsari, Kalimanah, dan Purbalingga “belum sesuai” dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Purbalingga. Hal tersebut dibuktikan dari 30 responden yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian terdapat 17 responden (53%) yang tidak memiliki izin perubahan penggunaan tanah, sedangkan 13 responden (43%) telah memiliki izin perubahan penggunaan tanah.

Selain itu berdasarkan peta rencana pola ruang untuk Desa Penambongan di Kecamatan Purbalingga tanahnya dialokasikan bagi kawasan budidaya berupa kawasan permukiman dan kawasan peruntukan pertanian, sedangkan Desa Jompo di Kecamatan Kalimanah dan Desa Bojongsari di Kecamatan Bojongsari tanahnya dialokasikan untuk kawasan budidaya perkebunan, dan kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan dengan demikian tidak dapat dilakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.

5. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya
Yogyakarta, 2015, *Pedoman
Penulisan Hukum/Skripsi*

Imam Sudiyat, 1982, *Beberapa Masalah
Penguasaan Tanah di Berbagai
Masyarakat Sedang
Berkembang*, Liberty,
Yogyakarta

John Salendeho, 1997, *Masalah Tanah
Dalam Pembangunan*, Sinar
Grafika, Jakarta

John Salendeho, 1987, *Masalah Tanah
Dalam Pembangunan*, Sinar
Grafika, Jakarta

Maria. S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara
Regulasi Dan Implementasi*,
Buku Kompas, Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian
Hukum*, Kencana Prenadamedia
Group, Jakarta

Website

[https://legalbanking.wordpress.com/2009/
08/28/hukum-tata-guna-tanah
-suatu-pengantar](https://legalbanking.wordpress.com/2009/08/28/hukum-tata-guna-tanah-suatu-pengantar)

[http://www.academia.edu/12501847/Dam
pak_Dan_Faktor_Alih_Fungsi_
Lahan_Sawah_Terhadap_Ketah
anan_Pangan](http://www.academia.edu/12501847/Dampak_Dan_Faktor_Alih_Fungsi_Lahan_Sawah_Terhadap_Ketahanan_Pangan)