

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari, bahkan dapat dikatakan setiap manusia berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi sampai dengan meninggalpun manusia masih memerlukan tanah.¹ Hal ini yang menjadikan tanah tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Bagi masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian, tanah menjadi modal utama dalam kegiatan pertanian. Namun perkembangan zaman dan dinamika gerak langkah pembangunan menuju industrialisasi keberadaan tanah pertanian mulai terganggu. Salah satu permasalahan terkait eksistensi lahan pertanian adalah semakin banyak terjadi perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kepentingan lain di luar sektor pertanian, atau yang sering disebut dengan alih fungsi tanah pertanian untuk perumahan, industri, rumah tinggal, pertokoan, dan pariwisata.

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.

¹ Mudjiono, 1997, *Politik Dan Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, hlm 19

Selain itu, hasil produksi pertanian akan semakin berkurang yang dalam skala besar ketahanan pangan nasional akan sulit tercapai.²

Oleh karena tanah dan permasalahannya menyangkut hidupan 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 pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³ 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 2 ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak menguasai negara meliputi 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.

²http://www.academia.edu/12501847/Dampak_Dan_Faktor_Alih_Fungsi_Lahan_Sawah_Terhadap_Ketahanan_Pangan, diakses 16 Februari 2016

³John Salindeho, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 170

Wewenang negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut dimaksudkan agar segala peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam Indonesia dapat dipergunakan demi kelangsungan hidup rakyat Indonesia di waktu sekarang dan waktu yang akan datang, serta sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia.⁴ Mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, diatur lebih lanjut pada Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUPA, bahwa:

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan 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 yang terkandung di dalamnya :
 - a. Untuk keperluan negara;
 - b. Untuk keperluan pribadatan 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.

Berdasarkan 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

⁴ Daud Silalahi, 1996, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm 58

industri, transmigrasi, dan pembangunan.⁵ 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 terpimpin dan teratur.⁶

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”.

Pengertian perencanaan tata ruang dalam Pasal 1 angka (13) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

“suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang”.

⁵ Maria. S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 44

⁶ <https://legalbanking.wordpress.com/2009/08/28/hukum-tata-guna-tanah-suatu-pengantar>, diakses 16 Februari 2016

Pengertian pemanfaatan ruang dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

“Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya”.

Pengertian pengendalian pemanfaatan ruang yang terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

“upaya untuk mewujudkan tertib tata 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 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 at Tanah, 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. Pengertian penatagunaan tanah terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, bahwa:

“Penatagunaan tanah adalah sama dengan 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 satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”.

Lebih lanjut, 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, menyebutkan bahwa:

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

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.

Upaya Pencegahan terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi non-pertanian telah diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 24 Oktober 1984 Nomor 590/11108/SJ perihal tentang Perubahan Tanah Pertanian Menjadi Non-pertanian. Surat Edaran tersebut ditujukan kepada Gubernur di Seluruh Indonesia yang diminta untuk:

1. Melaksanakan koordinasi dan kerjasama yang sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi non-pertanian;
2. Melaksanakan inventarisasi tentang status penggunaan tanah pertanian yang dirubah menjadi non-pertanian;
3. Menginstruksikan kepada instansi-instansi terkait untuk melakukan monitoring atas tanah produktif dan perubahan tanah pertanian ke non-pertanian;
4. Menerbitkan peraturan daerah berkaitan dengan penggunaan tanah pertanian yang berisi secara terperinci:
 - a. Pengawasan yang ketat atas perubahan tanah pertanian menjadi tanah non-pertanian
 - b. Dicegah sedapat mungkin terjadinya pengurangan produksi pangan karena adanya perubahan tanah pertanian menjadi non-pertanian yang tidak dapat dikendalikan;
 - c. Melakukan ekstensifikasi yang terarah dengan sungguh sungguh.
5. Melakukan penyuluhan-penyuluhan untuk sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan tanah pertanian ke non-pertanian;
6. Memikirkan dan menyiapkan langkah-langkah penyaluran tenaga kerja pertanian ke non-pertanian.

Pencegahan perubahan tanah pertanian ke 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 Pembangunan Tanah Non-pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang. Surat Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 ini ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II, yang berisi:

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

membantu penyusunan peruntukan tanah dalam RTR berdasarkan peraturan-peraturan bidang pertanahan

Maksud dari Surat Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 tersebut yaitu agar Gubernur dan Bupati melakukan langkah-langkah teknis maupun formil untuk mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian. Kegiatan tersebut perlu dilakukan untuk mengendalikan penyusutan tanah pertanian yang berdampak pada penurunan produksi pangan nasional.

Menindaklanjuti Surat Edaran Menteri Dalam Negeri maka Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah mengeluarkan Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non-pertanian yang Tidak Terkendali yang ditujukan kepada:

1. Semua Bupati dan Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II se Jawa Tengah.
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Propinsi) Jawa Tengah untuk membantu Bupati /Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Se Jawa Tengah.
3. Semua Pembantu Gubernur se Jawa Tengah.

Mengacu pada petunjuk Teknis Instruksi Gubernur 590/107/1985 yaitu tentang monitoring dan sanksi disebutkan bahwa semua pembangunan fisik di atas tanah pertanian harus didahului dengan Izin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non-pertanian.

Selain peraturan yang sudah diuraikan sebelumnya, terdapat peraturan lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, didalam Pasal 44 Undang-Undang

Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan dijelaskan bahwa:

- 1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.
- 2) Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:
 - a. Dilakukan kajian kelayakan strategis;
 - b. Disusun rencana alih fungsi lahan;
 - c. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
 - d. Disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.
- 4) Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.
- 5) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.
- 6) Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bermaksud jika lahan yang sudah ditetapkan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan dilarang dialihfungsikan dan dilindungi, namun jika ada hal kepentingan umum, lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut dapat dialihfungsikan, namun harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain untuk kepentingan umum, lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dialih

fungsi jika terjadi bencana alam, hal tersebut harus sesuai dengan ketentuan yang ada.

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.⁷

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. Dengan perkataan lain, meskipun kegiatan pembangunan itu perlu untuk kelangsungan hidup masyarakat bukan berarti kegiatan pembangunan tersebut mengorbankan kelestarian tanah dan sedapat mungkin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non-pertanian dapat dicegah. Berdasarkan hal tersebut maka perlu diatur mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian, agar penyediaan tanah untuk sektor pertanian dan sektor non-pertanian tidak saling berbenturan dan menghilangkan karakteristik fungsi tanah.

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

Perubahan penggunaan tanah pada dasarnya merupakan hal yang wajar dilakukan demi menunjang kegiatan pembangunan. Namun yang terlihat akhir-akhir ini adalah perubahan penggunaan tanah menjadi tidak terkendali tidak hanya di perkotaan tetapi meluas sampai pada pedesaan. 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, yang merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Purbalingga dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

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.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya bagi bidang hukum pertanahan tentang pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian dalam kaitannya dengan penataan ruang dan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai upaya menjaga ketahanan pangan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan penulis mengenai pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031.

b. Bagi Pemerintah Kabupaten Purbalingga

Untuk lebih jelas dalam memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031.

c. Bagi Masyarakat Kabupaten Purbalingga

Agar lebih mengerti tentang pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan studi pustaka di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, belum ada penelitian mengenai “Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non-pertanian Untuk Rumah Tinggal Di Kabupaten Purbalingga Dengan Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031, penelitian sejenis yang ada antara lain:

1. a. Judul :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. Identitas

1) Nama :Harta Ulina Sitepu
2) NPM :020508012
3) Program Kekhususan :Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup
Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya
Yogyakarta

c. Rumusan Masalah :Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat

tinggal di Kabupaten Sleman telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman.

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

e. Hasil Penelitian :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. Untuk Izin perubahan penggunaan tanah memerlukan biaya yang cukup mahal, minimnya informasi yang diketahui oleh pemilik tanah mengenai izin perubahan penggunaan tanah dan untuk melakukan izin perubahan penggunaan tanah dibutuhkan waktu yang cukup lama.

Penelitian di atas membahas mengenai 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. Penelitian yang dilakukan Penulis membahas mengenai 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. a. Judul :Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non-pertanian Untuk Pembangunan Kegiatan Usaha Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman

b. Identitas

- 1) Nama :Nobert stefanus Wijaya
- 2) NPM :060509341
- 3) Program Kekhususan :Hukum Pertanahan dan lingkungan Hidup
Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya
Yogyakarta.

c. Rumusan Masalah :Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha sudah sesuai

dengan tujuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

d. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui dan menganalisis apakah perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha sudah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

e. Hasil Penelitian : Perubahan Penggunaan tanah Pertanian menjadi non-pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha sudah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman yang bertujuan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkesinambungan sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan desa terpadu Sleman Sempada. Dari 40 orang responden yang telah memiliki IPT berjumlah 30 Orang (75%) sedangkan responden tidak memiliki IPT berjumlah 10 Orang (25%)

Penelitian di atas membahas mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non-pertanian untuk pembangunan kegiatan usaha berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman. Penelitian yang dilakukan

Penulis membahas mengenai 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

3. a. Judul :Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian (Hak Milik) ke Non-pertanian Untuk Rumah Tinggal Di Kota Pematang Siantar Dengan Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar

b. Identitas

1) Nama :Novida Saragih

2) NPM :110510673

3) Program Kekhususan :Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup

c. Rumusan Masalah :Bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian (hak milik) ke non-pertanian untuk rumah tinggal di Kota Pematangsiantar dengan berlakungnya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar

d. Tujuan Penelitian :Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian (hak milik) ke non

pertanian untuk rumah tinggal dengan berlakunya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar.

e. Hasil Penelitian

:Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non-pertanian di Kota Pematangsiantar telah memenuhi prosedur yang sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar. Dibuktikan dengan delapan responden telah memiliki izin perubahan tanah, sedangkan satu responden tidak memiliki izin perubahan tanah dan satu responden belum mengurus izin perubahan tanah karena beranggapan pengurusan izin membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang mahal.

Penelitian di atas membahas mengenai pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi non-pertanian untuk rumah tinggal berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematangsiantar. Penelitian yang dilakukan Penulis membahas mengenai 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

F. Batasan Konsep

1. Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi non Pertanian atau yang lebih sering disebut alih fungsi lahan adalah alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi bukan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. (Berdasarkan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan)
2. Tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.⁸
3. Tanah Pertanian adalah semua tanah perkebunan tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah berlukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan/perusahaan. (Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Dengan Menteri Agraria No. Sekra 9/1/2 Perihal Pelaksanaan Perpu Nomor 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian)
4. Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang. Pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang)

⁸ <http://kbbi.web.id/tanah>, Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada tanggal 17 Februari 2016

G. Metode Penelitian

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 diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang diteliti

b. Data sekunder diperoleh dari :

1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA); (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Sekretariat Negara, Jakarta)

c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725, Sekretariat Negara, Jakarta)

d) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (Lembaran Negara

- Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Sekretariat Negara, Jakarta)
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah; (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Sekretariat Negara, Jakarta)
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 2, Sekretariat Negara, Jakarta)
 - g) 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
 - h) Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 590/107/1985 tentang Pencegahan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non-pertanian Yang Tidak Terkendali
 - i) Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011-2031; (Lembaran Daerah Kabupaten Purbalingga Tahun 2011 Nomor 5, Sekretariat Daerah, Purbalingga)
 - j) Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 30 Tahun 2012 tentang Izin Lokasi, Pemanfaatan, dan Perubahan Penggunaan

Tanah; (Lembaran Daerah Kabupaten Purbalinga Tahun 2012 Nomor 30, Sekretariat Daerah,Purbalingg)

k) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 24 Oktober 1984 Nomor 590/11108/SJ perihal tentang Perubahan Tanah Pertanian Menjadi Non-pertanian;

l) 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;

m) Surat Edaran Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bbadan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 5335/MK/9/1994 tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II.

2) Bahan Hukum Sekunder berupa buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertai hukum dan jurnal-jurnal hukum.⁹ 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

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, Hlm. 195-196

- 1) Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang diajukan kepada responden berdasarkan kuesioner yang telah disusun 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.¹⁰ 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.¹¹ 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

¹⁰ Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015, *Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi*, hlm. 16

¹¹ *Ibid.*

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;
- 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.

H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika skripsi

BAB II : PEMBAHASAN

Bab ini berisi tinjauan tentang:

Tanah, Tanah Pertanian dan Tanah Non-Pertanian, Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian, Hak Penguasaan Atas Tanah dan Hak Atas Tanah, Penataan Ruang, Larangan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non-Pertanian, Pembahasan dan Analisis

BAB III : PENUTUP

Bab ini terdiri dari kesimpulan (jawaban atas rumusan masalah) dan saran