

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia Tuhan yang Maha Esa yang jumlahnya terbatas dan disediakan untuk manusia serta makhluk ciptaan Tuhan yang lainnya sebagai tempat kehidupan dan sumber kehidupan. Selain itu tanah sebagai ruang merupakan wahana yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Perubahan penggunaan tanah pertanian ke tanah non pertanian memang menjadi fenomena di masyarakat seiring dengan lajunya pembangunan di segala bidang kehidupan. Perubahan penggunaan tanah menjadi sesuatu yang patut diperhatikan, karena banyak daerah hijau (*green belt*) telah menjadi kawasan industri, perdagangan, permukiman. Keadaan ini berpengaruh terhadap kehidupan dan lingkungan pedesaan.<sup>2</sup>

Berdasarkan amanat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal ini mengandung makna

---

<sup>1</sup> Samun Ismaya, 2004, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 87.

<sup>2</sup> Bintarto R, 1984, *Urbanisasi dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.37

bahwa Negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki.<sup>3</sup>

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaannya ditentukan dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu tujuan pokok yang ingin dicapai UUPA adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan agraria nasional yang akan menjadi alat untuk membawa 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.<sup>4</sup>

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.

---

<sup>3</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2008, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Cetakan I, Nuansa, Bandung, hlm 28.

<sup>4</sup> Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 84.

(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukaan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

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

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai yang merupakan 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.

Hal tersebut diatur lebih lanjut dengan ketentuan dalam Pasal 14 UUPA yang 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, social, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industry, 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/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Menjelaskan bahwa dalam rangka sosialisme Indonesia, Pemerintah membuat rencana umum untuk keperluan Negara dan untuk kepentingan serta kesejahteraan masyarakat dalam segala aspek. Perencanaan tersebut tidak hanya menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industry dan pertambangan, tetapi juga bertujuan untuk memajukannya serta perencanaan yang di buat oleh Pemerintah Daerah harus sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Berdasarkan Pasal 2 dan 14 UUPA, maka setiap orang dan badan hukum mempunyai kewajiban sebagaimana telah ditentukan oleh Pasal 15 UUPA yang 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 ekonomi lemah.

Dalam rangka mewujudkan suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang bertujuan untuk memanfaatkan ruang yang berwawasan lingkungan, mengatur pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya, dan terciptanya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk perlindungan fungsi ruang.

Latar belakang yang menjadi pedoman dalam penataan ruang ada dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya melalui pengaturan kelembagaan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Dalam pemanfaatan sumber daya alam lainnya, perlu diperhatikan faktor yang mempengaruhinya. Dalam penataan ruang dikembangkan perangkat yang bersifat insentif dan disinsentif dengan menghormati hak-hak sebagai warga negara Indonesia. Perangkat insentif

yang dimaksud adalah pengaturan yng 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.

Sehubung dengan hal-hal tersebut serta untuk menindaklanjuti ketentuan dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, maka Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaanya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Seiring dengan perkembangan keadaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tidak lagi sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang, sehingga 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 negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Maksud dari ketentuan Pasal 3 tersebut adalah :

1. Aman berarti bahwa situasi masyarakat dapat menjalankan aktifitas kehidupannya dengan terlindung dari berbagai ancaman, sehingga masyarakat dapat merasakan tujuan dari penataan ruang tersebut;
2. Nyaman berarti bahwa keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai social budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai;
3. Produktif berarti bahwa 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 bahwa 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-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.

Saat ini penatagunaan tanah merupakan unsur yang paling dominan dalam proses penataan ruang.<sup>5</sup> 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;
- 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 yang mengatur mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian terdapat 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 :

---

<sup>5</sup> Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.36.

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 tersebut adalah 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 tanah 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. Dimana isi dari surat tersebut menjadi pedoman bagi Gubernur sebagai Kepala

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

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

Pengalihfungsian lahan pertanian produktif di Jawa Tengah yaitu di Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, dan lain lain setiap tahun luasnya mencapai 2.000 – 2.500 hektare, dimana kondisi itu cukup mengkhawatirkan lantaran dapat menurunkan produksi pangan lokal.<sup>6</sup> Maraknya pengalihfungsian yang terjadi sebenarnya bukan hanya karena peraturan perundang-undangan yang kurang efektif atau pemerintah yang kurang tegas dalam penegakan peraturannya dalam hal ijin alih fungsi suatu lahan pertanian. Hal ini bisa juga dikarenakan faktor lain yang membuat petani

---

<sup>6</sup> <http://www.solopos.com/2013/04/06/pemkab-boyolali-tegaskan-tak-ada-alih-fungsi-lahan-di-sawit-dan-banyudono-394145> , diakses 12 September 2017

merugi karena ongkos produksi lebih tinggi dari hasil produksi padi. Imbasnya, saat ini banyak petani pindah ke sector lain. Tak tanggung-tanggung, selama kurun waktu 10 tahun terakhir ini tercatat 58.400 rumah tangga usaha padi yang beralih profesi.<sup>7</sup>

Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan sawah sudah banyak dibuat, tetapi hingga kini pelaksanaannya belum berhasil di wujudkan secara optimal bahkan sepertinya diperlukan peraturan khusus untuk mengendalikan adanya alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian khususnya untuk kawasan industri mengingat kemudahan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Boyolali bagi investor untuk menanamkan modalnya di Kabupaten Boyolali.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk kawasan industri berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi tanah

---

<sup>7</sup> <http://metrojateng.com/nasib-terpuruk-petani-deklarasikan-amartapadi-di-boyolali/> , diakses 15 September 2017

pertanian menjadi non pertanian untuk kawasan industri berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat hasil penelitian meliputi :

1. Manfaat Teoritis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan perkembangan dibidang Hukum Pertanahan pada khususnya mengenai peraturan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yang digunakan sebagai kawasan industri di Kabupaten Boyolali.

2. Manfaat Praktis :

- a. Bagi pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah seperti Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali, dalam penyempurnaan kebijakan yang terkait dalam alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yang digunakan untuk pembangunan kawasan industri.
- b. Bagi masyarakat, khususnya masyarakat Kabupaten Boyolali yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan kegiatan industri.
- c. Bagi penulis, hasil penelitian ini sebagai syarat kelulusan mendapatkan gelar studi sarjana hukum.

## E. Keaslian Penelitian

Penulisan dengan judul “Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian untuk Kawasan Industri Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali” dalam penelitian ini berdasarkan hasil penelitian, pemikiran dan penulisan saya sendiri dari keseluruhannya. Penelitian ini bukan merupakan plagiat atau duplikasi dari penulis asli. Meskipun sama di beberapa kalimatnya, tetapi isinya dapat dipastikan berbeda. Saya dapat membuktikan dengan membandingkan hasil penelitian saya dengan beberapa penulis yang membahas tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian :

### 1) Judul Skripsi

Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun.

#### a. Identitas Penulis

Nama : Elvi Morina Sitepu

NPM : 110510704

Universitas : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya  
Yogyakarta

b. Rumusan Masalah

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

c. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun.

d. Hasil Penelitian

Bahwa sebagian besar (70%) masyarakat di Kabupaten Simalungun telah menjalankan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan yaitu Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun. Proses pelaksanaan alih fungsi yaitu dengan melakukan pengeringan terlebih dahulu terhadap kawasan pertanian lahan basah. Setelah dilakukan pengeringan, lahan kering tersebut dapat dialihfungsikan dengan syarat-syarat tertentu yang diatur oleh pemerintah daerah setempat. Oleh karena itu masyarakat di wilayah Kabupaten Simalungun telah melaksanakan proses alih fungsi dengan ketentuan

peraturan peraturan daerah yang berlaku sehingga telah mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan melalui pemanfaatan sumber daya alam dan kelestarian lingkungan yang berkesinambungan sesuai dengan kebijakan pembangunan serta pemerataan pembangunan.

Perbedaan penelitian di atas dengan penelitian ini adalah peruntukan penggunaan tanah pertanian dan lokasi yang diteliti. Penggunaan tanah pertanian dalam penelitian di atas adalah untuk tempat tinggal, sedangkan penggunaan tanah pertanian dalam penelitian ini adalah untuk kawasan industri. Lokasi yang diteliti dalam penelitian di atas berada di Kabupaten Simalungun, sedangkan lokasi yang diteliti dalam penelitian ini adalah di Kabupaten Boyolali.

## 2) Judul Skripsi

Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kabupaten Bantul.

### a. Identitas Penulis

Nama : Prisilia Labage

NPM : 120510980

Universitas : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya  
Yogyakarta

b. Rumusan Masalah

1. Apakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk perumahan di Kabupaten Bantul telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul ?
2. Apa upaya-upaya Pemda Bantul dalam mengatasi alih fungsi tanah pertanian untuk perumahan yang semakin meningkat tersebut ?

c. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk perumahan di Kabupaten Bantul telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya Pemda Bantul dalam mengatasi alih fungsi tanah pertanian untuk perumahan yang semakin meningkat tersebut ?

d. Hasil Penelitian

1. Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Bantul, sebagian besar telah menjalankan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian menjadi tempat tinggal sudah sesuai dengan prosedur Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010-2031. Adapun prosedurnya alih fungsi lahan tersebut untuk tempat tinggal di Kabupaten Bantul harus menggunakan ijin lokasi untuk perusahaan (developer) yang tanahnya luasnya sama dengan atau lebih dari 1 Hektar, IPPT untuk perseorangan yang luas tanahnya kurang dari 0,05 Hektar, ijin klarifikasi untuk perseorangan/badan hukum yang luasnya kurang dari 1 Hektar, dan disesuaikan dengan penataan ruang yang berlaku.

2. Adanya upaya nyata yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul untuk mengatasi alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk rumah tinggal yaitu dengan dikeluarkannya Surat Edaran Bupati Tahun 2014 tentang Moratorium di 5 kecamatan yaitu Kecamatan Banguntapan, Sewon, Kasihan, Pleret, dan Bantul. Hal tersebut menjadi bukti bahwa aturan yang dikeluarkan oleh Bupati dapat mengatasi alih fungsi tanah yang semakin meningkat di Kabupaten Bantul.

Perbedaan penelitian di atas dengan penelitian ini adalah peruntukan penggunaan tanah pertanian dan lokasi yang diteliti. Penggunaan tanah pertanian dalam penelitian di atas adalah untuk tempat tinggal, sedangkan penggunaan tanah pertanian dalam penelitian ini adalah untuk kawasan

industri. Lokasi yang diteliti dalam penelitian di atas berada di Kabupaten Bantul, sedangkan lokasi yang diteliti dalam penelitian ini adalah di Kabupaten Boyolali.

### 3) Judul Skripsi

Pelaksanaan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

#### a. Identitas Penulis

Nama : Bernadetha Rima Ardiyani

NPM : 01 05 07648

Universitas : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya  
Yogyakarta

#### b. Rumusan Masalah

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

d. Hasil penelitian

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

Ini terbukti dari 40 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 Daerah Tingkat II Sleman Nomor 23 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman.

Perbedaan penelitian di atas dengan penelitian ini adalah peruntukan penggunaan tanah pertanian dan lokasi yang diteliti. Penggunaan tanah pertanian dalam penelitian di atas adalah untuk pembangunan perumahan, sedangkan penggunaan tanah pertanian dalam penelitian ini adalah untuk kawasan industri. Lokasi yang diteliti dalam penelitian di atas berada di Kabupaten Sleman, sedangkan lokasi yang diteliti dalam penelitian ini adalah di Kabupaten Boyolali.

## **F. Batasan Konsep**

### **1. Pengertian Alih Fungsi**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Alih Fungsi adalah berpindah fungsi. Alih Fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih Fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Selain untuk

memenuhi industri, alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya lebih besar.<sup>8</sup>

## 2. Pengertian Tanah

Menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam Pasal 4 UUPA, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai satu kesatuan pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam Pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut tanah. Dengan demikian tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi.<sup>9</sup>

## 3. Pengertian Tanah Pertanian

Berdasarkan Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria No. Sekra 9/1/12 tahun 1961, tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang

---

<sup>8</sup> Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 1

<sup>9</sup> Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm.18.

tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa merupakan tanah pertanian.

#### 4. Pengertian Tanah Non Pertanian

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

#### 5. Pengertian Kawasan Industri

Pengertian kawasan industri menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang kawasan industri, pengertian dari kawasan industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industry pengolahan yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan fasilitas penunjang lainnya yang disediakan dan dikelola oleh Perusahaan Kawasan Industri.

### **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.<sup>10</sup>

## 2. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

### a. Data Primer

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

### b. Data Sekunder

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

#### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer 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 industry berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Boyolali, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen keempat;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 19.

- c) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
  - d) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
  - e) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
  - f) Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
  - g) Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 2 Tahun 2006 tentang Izin Lokasi;
  - h) Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali.
- 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-literatur, dokumen-dokumen, surat kabar, internet dan hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian untuk kawasan Industri di Kabupaten Boyolali.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer melalui :

Wawancara

Wawancara yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber dan responden berdasarkan kuisioner.

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 Boyolali, Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Boyolali terdiri dari 19 kecamatan dan 267 desa. Dari 19 kecamatan tersebut diambil 2 kecamatan sebagai sampel. Metode pengambilan sampel yang dipergunakan adalah *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel berdasarkan kriteria tertentu, dengan pertimbangan banyaknya perubahan alih fungsi penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan kawasan industri terutama perusahaan industri besar. Dari 19

kecamatan, yang banyak terjadi alih fungsi tanah pertanian tersebut ada 2 kecamatan, yaitu :

a. Kecamatan Banyudono

Di kecamatan ini ada 15 desa dan dari desa tersebut diambil 2 desa yang banyak terdapat alih fungsi tanah pertanian dengan cara *purposive sampling*, yaitu Desa Batan dan Desa Ketaon.

b. Kecamatan Teras

Di kecamatan ini ada 14 desa dan dari desa tersebut diambil 1 desa yang banyak terdapat alih fungsi tanah pertanian dengan cara *purposive sampling*, yaitu Desa Randusari.

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.<sup>11</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah 12 (dua belas) perusahaan atau pabrik industri menengah di Kecamatan Banyudono dan 16 (enam belas) perusahaan atau pabrik industri menengah di Kecamatan Teras yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan kawasan industry.

---

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 172

## b. Sampel

Sampel adalah jumlah populasi. Penentuan sampel diambil secara purposive sampling. Sampel dalam penelitian ini yaitu pemegang hak milik atas tanah yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk kawasan industri. Sampel pada penelitian ini diambil dari 2 perusahaan industri menengah di Kecamatan Banyudono dan 1 perusahaan industri menengah di Kecamatan Teras yang melakukan alih fungsi tanah pertanian.

## 6. Responden dan Narasumber

### a. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah 3 (tiga) orang pemegang hak milik atas tanah yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan kegiatan industri di Desa Batan, Desa Ketaon, Desa Randusari yang dalam penentuan responden dilakukan secara *purposive sampling*.

Adapun perusahaan industri besarnya adalah :

- 1) Ibu Evi dari PT. Solo Murni;
- 2) Bapak Sugeng dari PT. Indah Sri Rejeki;
- 3) Bapak Wahyu dari PT. Mandiri Arta Kencana

b. Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- 1) Bapak Bambang selaku Kepala Kantor Badan Pusat Statistik Kabupaten Boyolali;
- 2) Ibu Prihartini selaku Kepala Bidang Penataan Ruang Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali;
- 3) Bapak Winarno selaku Kepala Bidang Penataan Ruang Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang Kabupaten Boyolali.

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.<sup>12</sup>

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

---

<sup>12</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.8

khusus konkrit itu ditarik generalisasi-generalisasi yang mempunyai sifat umum.<sup>13</sup>

## **H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi**

Penulisan ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

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

### **BAB II : PEMBAHASAN**

Bab pembahasan ini menguraikan tinjauan tentang penataan ruang, penatagunaan tanah, alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian, kawasan industri 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.

---

<sup>13</sup> Sutrisno Hadi, 1995, *Metodologi Research (jilid 1, cetakan ke XXVIII)*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm.42

Hambatan yang dialami penulis dalam melakukan penelitian adalah beberapa perusahaan yang berada di Kabupaten Boyolali adalah perusahaan cabang dari perusahaan yang pusatnya terletak di Jakarta. Dokumen mengenai alih fungsi tanah pada pabrik yang berada di Kabupaten Boyolali tersebut terdapat di perusahaan pusatnya yaitu di Jakarta.

