

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah¹. Masyarakat menggunakan tanah selain sebagai tempat bermukim, tanah juga mengandung nilai ekonomi bagi masyarakat, dapat digunakan sebagai sumber mata pencahariannya baik itu bercocok tanam maupun untuk melaksanakan usaha sebagai sumber modal dan sumber produksi. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya peran dan fungsi tanah bagi masyarakat.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah yang disebabkan oleh pertumbuhan penduduk dan kemajuan industri untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan hal yang wajar dan tidak dapat dihindari, namun peningkatan kebutuhan akan tanah tersebut tidak diikuti oleh ketersediaan tanah yang memadai karena luas tanah yang cenderung tetap dan tidak bisa bertambah. Permasalahan tersebut mendorong pemerintah untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tanah.

¹ <http://linasouma.wordpress.com>, Linasouma, 28 Maret 2012, Makalah Hukum Tanah

Tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi² yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa:

“bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Ketentuan di atas mengatur bahwa Negara menguasai bumi khususnya tanah yang dipergunakan untuk kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Hak menguasai negara diatur lebih lanjut pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menentukan bahwa hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

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

Ketentuan di atas memiliki makna bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa yang dipergunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan hidup masyarakat baik sekarang maupun di masa yang akan datang.

² Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 18

Sehubungan dengan Pasal 2 ayat (2) di atas, pemerintah termasuk pemerintah daerah membuat suatu rencana umum yang dituangkan dalam Pasal 14 UUPA yang menentukan bahwa:

- (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 didalamnya:
 - a. untuk keperluan Negara,
 - b. untuk keperluan peribadatan dan 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 mengembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari

Presiden, Daerah Tingkat II dari, Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Ketentuan di atas bermakna bahwa pemerintah berkewajiban untuk membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa baik untuk keperluan Negara, peribadatan, pusat-pusat kehidupan masyarakat, produksi pertanian, peternakan dan perikanan, serta mengembangkan sektor industri, transmigrasi dan pertambangan.

Guna menindaklanjuti Pasal 14 UUPA, pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Seiring dengan banyaknya perubahan di beberapa daerah, ketentuan mengenai penataan ruang mengalami perubahan yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menentukan 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.

Berdasarkan ketentuan di atas :

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

Berdasarkan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam pemanfaatan ruang juga perlu dikembangkan dengan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Sehubungan dengan hal tersebut kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menentukan 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. Pelaksanaan penatagunaan tanah atau pola penggunaan tanah meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan memperhatikan sifat, jenis, dan tujuan penggunaan tanah. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari atau mencegah perubahan jenis penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

Selanjutnya Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menentukan bahwa:

“Pemegang hak atas tanah wajib menggunakan dan dapat memanfaatkan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah, serta memelihara tanah dan mencegah kerusakan tanah.”

Ketentuan di atas memberikan kewajiban kepada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanah sesuai dengan syarat-syarat penggunaan dan pemanfaatan dengan melakukan kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan nilai fungsi tanah, melindungi tanah agar tetap mampu memenuhi kebutuhan hidup manusia, dan mencegah kerusakan tanah agar dapat dimanfaatkan sesuai dengan fungsi kawasan.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah di atas sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal

15 UUPA yang menentukan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah. Pasal 15 UUPA memerintahkan semua orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara tanah, menambah kesuburan, dan mencegah kerusakan tanah dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah. Sehubungan dengan pasal ini maka perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian sedapat mungkin dicegah karena akan menyebabkan kerusakan tanah.

Pencegahan terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 590/11108/1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian yang ditujukan kepada seluruh Gubernur di Indonesia yang berisi:

1. Melaksanakan koordinasi dan kerjasama yang sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian.
2. Melaksanakan inventarisasi tentang status penggunaan tanah pertanian yang dirubah menjadi tanah 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 pertanian.
 - b. Dicegah sedapat mungkin terjadinya pengurangan produksi pangan karena adanya perubahan tanah pertanian ke non pertanian.
 - 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 penyuluhan tenaga kerja pertanian ke non pertanian.

Surat Edaran ini menginstruksikan semua Gubernur untuk mengambil langkah-langkah pengendalian terhadap kegiatan perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian karena hal tersebut akan menyebabkan pengurangan produksi pangan.

Selain ketentuan di atas, pencegahan 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 Beririgrasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang. Surat tersebut ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II yang berisi:

1. Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II agar tidak memperuntukkan tanah sawah teknis guna non pertanian.

2. Apabila terpaksa harus memperuntukkan tanah sawah beririgrasi teknis dikonsultasikan terlebih dahulu kepada ketua Bappenas.
3. Kepada seluruh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan seluruh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II agar secara aktif membantu Pemerintah Daerah menyiapkan, membantu dan menyusun Rencana Tata Ruang dengan menyediakan data pertanahan yang telah ada pada kantor Badan Pertanahan Nasional serta membantu penyusunan peruntukan tanah dalam Rencana Tata Ruang berdasarkan peraturan-peraturan di bidang pertanian.

Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional di atas memberikan pedoman kepada Gubernur dan Bupati/Walikota dalam menyusun Rencana Tata Ruang di wilayahnya untuk tidak mempergunakan tanah sawah beririgrasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian, apabila terpaksa maka hal tersebut harus dikonsultasikan terlebih dahulu kepada ketua Bappenas.

Selanjutnya pencegahan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian juga diatur dalam Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 5335/Mk/9/1994 tentang Penggunaan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II tertanggal 29 September 1994 yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri yang berisi:

1. Pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian beririgrasi teknis untuk penggunaan di luar pertanian.

2. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di beberapa Daerah Tingkat II perlu disempurnakan karena di dalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgrasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.
3. Meninjau secara keseluruhan RTRW baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II yang telah ada dan yang sedang disiapkan agar sungguh-sungguh sesuai dengan kaedah-kaedah tata ruang yang benar.

Peraturan ini menegaskan bahwa tanah pertanian tidak untuk kegiatan tanah non pertanian dan apabila di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II baik yang telah ada maupun yang sudah disiapkan terdapat kegiatan yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian agar disesuaikan dengan kaedah-kaedah tata ruang yang benar.

Sejak tiga tahun terakhir banyak terjadi perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kabupaten Sukoharjo. Pada tahun 2010 lalu jumlah lahan pertanian yang mengalami alih fungsi hanya 1,2 persen maka pada tahun 2013 naik 2 persen dari total luas lahan pertanian di Sukoharjo diperkirakan sebanyak 27.000 sampai 28.000 hektar. Dengan adanya kenaikan jumlah lahan pertanian yang mengalami alih fungsi maka salah satu cara yang dilakukan oleh Dinas Pertanian (Dispertan) adalah mengandalkan Peraturan Daerah (Perda) RTRW yang mengatur mengenai lahan hijau untuk pertanian.³ RTRW tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2011-2031.

³ www.krjogja.com, Agus Sigit, 19 Maret 2013, *Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Sukoharjo Meningkat*

Alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kabupaten Sukoharjo dilakukan untuk kegiatan pembangunan perumahan, industri, dan gudang. Penulis memfokuskan penelitian ini pada alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan gudang. Pengertian gudang berdasarkan Pasal 1 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Prp Tahun 1960 tentang Pergudangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 31) Menjadi Undang-Undang adalah suatu ruangan tidak bergerak yang dapat ditutup dengan tujuan tidak untuk dikunjungi oleh umum melainkan untuk dipakai khusus sebagai tempat penyimpanan barang-barang perniagaan, dan memenuhi syarat-syarat lain yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan. Gudang tersebut dipergunakan untuk membantu pengadaan material yang dibutuhkan dalam jumlah yang ekonomis dan dengan harga yang paling rendah, menyelesaikan proses-proses penerimaan, distribusi dan pengelolaan inventaris secara tepat, memelihara kondisi material yang disimpan agar tetap dalam kondisi baik sampai material tersebut diperlukan. Berdasarkan penjelasan dari Bapak Winoto sebagai pelaku penyedia gudang di wilayah Solo dan sekitarnya gudang dibagi menjadi tiga kategori berdasarkan ukuran yaitu gudang ukuran kecil, gudang ukuran sedang, dan gudang ukuran besar. Untuk gudang ukuran kecil diperlukan tanah seluas 1500m^2 dengan luas bangunan 1000m^2 . Ukuran gudang seperti ini biasanya digunakan untuk gudang keramik, alat tulis dan kantor, atau pemilik toko kelontong. Untuk membangun gudang distributor kertas, pupuk, atau garmen dengan karyawan kurang lebih 300

orang dibutuhkan tanah seluas 2500m² dengan luas bangunan 1700m². Untuk gudang yang termasuk kategori ukuran sedang diperlukan tanah seluas 4000m² sampai 5000m² dengan luas bangunan 3000m² sampai 3500m². Gudang ini biasanya dipakai untuk gudang semen, besi, atau dakron. Gudang termasuk kategori ukuran besar memerlukan luas tanah minimal 10000m² dengan luas bangunan minimal 7000m², yang biasanya dipakai untuk gudang minimarket (misalnya Alfa Mart dan Indomaret), distributor bahan bangunan untuk wilayah Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan untuk gudang garmen dengan karyawan kurang lebih 1000 orang.

Dalam pelaksanaan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang ada tiga pelaku yaitu, pemilik tanah dan bangunan gudang, penyedia gudang, dan penyewa gudang. Penyedia gudang adalah orang yang membeli tanah pertanian kemudian tanah tersebut diubah menjadi tanah kering, didirikan gudang di atasnya, kemudian gudang tersebut dijual. Dari ketiga pelaku tersebut, pelaku yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang adalah pemilik tanah dan bangunan gudang dan penyedia gudang sehingga responden yang diambil dalam penelitian ini adalah pemilik tanah dan bangunan gudang dan penyedia gudang.

Karena luas tanah yang diperlukan, ada kemungkinan tanah yang dipergunakan adalah tanah pertanian. Dalam hal ini pemilik tanah atau penyedia tanah melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang. Kebutuhan akan gudang meningkat karena sektor industri di Kabupaten Sukoharjo berkembang sangat pesat. Kecamatan

Kartasura dan Kecamatan Grogol merupakan dua kecamatan di Kabupaten Sukoharjo yang tiga tahun terakhir banyak dibangun gudang. Hal ini karena permintaan gudang oleh para pengusaha di bidang industri. Di Kabupaten Sukoharjo sudah ada peraturan daerah yang mengatur tentang rencana tata ruang wilayah yaitu Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2011-2031.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam skripsi ini yaitu apakah pelaksanaan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang di Kabupaten Sukoharjo sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2011-2031?

C. Tujuan penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah pelaksanaan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang di Kabupaten Sukoharjo sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2011-2031.

D. Manfaat penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, perkembangan bidang hukum pertanahan tentang pelaksanaan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang di Kabupaten Sukoharjo pada khususnya.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- a. Pemerintah pada umumnya, Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo pada khususnya;
- b. Masyarakat terutama pemilik tanah dan bangunan gudang dan penyedia gudang.

E. Keaslian penelitian

Sepengetahuan penulis rumusan masalah yang diteliti merupakan penelitian pertama kali dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tetapi apabila sebelumnya terdapat penelitian yang permasalahan hukumnya sama maka penelitian ini merupakan pelengkap dari hasil penelitian sebelumnya. Di bawah ini dipaparkan tiga penelitian mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian tetapi berbeda fokus penelitiannya:

1. 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

Nama : Harta Ulina Sitepu

Tahun : 2008

Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Rumusan masalah : Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke

non pertanian di Kabupaten Sleman telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman?

Tujuan penelitian : Untuk mengetahui apakah perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sleman telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman.

Hasil penelitian : Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian untuk tempat tinggal di Kabupaten Sleman belum sesuai dengan Peraturan Nomor 29 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah di Kabupaten Sleman karena untuk melakukan 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.

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 pembangunan gudang. Lokasi yang diteliti dalam penelitian di atas berada di Kabupaten Sleman, sedangkan lokasi yang diteliti dalam penelitian ini adalah berada di Kabupaten Sukoharjo.

2. Judul : Perubahan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non
Pertanian Untuk Rumah Tinggal Dengan Berlakunya
Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2004 Tentang
Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali

Nama : Danang Cahyono

Tahun : 2008

Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Rumusan masalah : Apakah perubahan penggunaan tanah pertanian
menjadi tanah non pertanian untuk rumah tinggal di
Kabupaten Boyolali telah sesuai dengan Peraturan
Daerah Nomor 11 Tahun 2004 tentang Rencana Tata
Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali?

Tujuan penelitian : Untuk mengetahui dan menganalisis apakah perubahan
penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non
pertanian untuk rumah tinggal di Kabupaten Boyolali
telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun
2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
Boyolali.

Hasil penelitian : Pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian

menjadi tanah non pertanian untuk rumah tinggal di Kabupaten Boyolali telah sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali, karena pemegang Hak Milik Atas Tanah Pertanian yang melakukan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk rumah tinggal sebagian besar (65%) telah memperoleh Ijin Perubahan Penggunaan Tanah sesuai dengan RTRW.

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 rumah tinggal, sedangkan penggunaan tanah pertanian dalam penelitian ini adalah untuk pembangunan gudang. Lokasi yang diteliti dalam penelitian di atas berada di Kabupaten Boyolali, sedangkan lokasi yang diteliti dalam penelitian ini adalah berada di Kabupaten Sukoharjo.

3. Judul : Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap

Nama : Angelina Setiawati

Tahun : 2008

Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Rumusan masalah : Apakah alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk perumahan di Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan tata ruang wilayah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 6 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap?

Tujuan penelitian : Untuk mengetahui dan menganalisis alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk perumahan di Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan tata ruang wilayah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 6 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap.

Hasil penelitian : Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan tujuan tata ruang wilayah Kabupaten sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap. Hal ini dibuktikan bahwa telah dipenuhinya ijin-ijin untuk pembangunan perumahan yang dimana lokasi pembangunan telah disetujui oleh Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Bupati Kabupaten Cilacap.

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 pembangunan gudang. Lokasi yang diteliti dalam penelitian di atas berada di Kabupaten Cilacap, sedangkan lokasi yang diteliti dalam penelitian ini adalah berada di Kabupaten Sukoharjo.

Berdasarkan hasil-hasil penelitian di atas dapat dikemukakan bahwa skripsi dengan Judul Pelaksanaan Penggunaan Tanah Pertanian untuk Pembangunan Gudang dengan Berlakunya Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2011-2031 ini merupakan karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi atau plagiasi dari hasil kerja peneliti lain. Penelitian ini difokuskan pada pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kabupaten Sukoharjo.

F. Batasan konsep

1. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA (Pasal 20 ayat (1) UUPA).
2. Tanah pertanian adalah 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 yang menjadi hak orang selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah

luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah, dan berapa yang merupakan tanah pertanian (Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 no. Sekra 9/1/12 tentang Pelaksanaan Perpu Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian).

3. Penggunaan tanah adalah wujud penutupan permukaan bumi yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia (Pasal 1 angka 3 PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah).
4. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal 1 angka 5 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).
5. Gudang adalah suatu ruangan tidak bergerak yang dapat ditutup dengan tujuan tidak untuk dikunjungi oleh umum melainkan untuk dipakai khusus sebagai tempat penyimpanan barang-barang perniagaan, dan memenuhi syarat-syarat lain yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan (Pasal 1 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Prp Tahun 1960 tentang Pergudangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 31) Menjadi Undang-Undang). Penyedia gudang adalah orang yang membeli tanah pertanian kemudian tanah tersebut diubah menjadi tanah kering, didirikan gudang di atasnya, kemudian gudang tersebut dijual. Penguasa gudang adalah seseorang yang mempunyai gudang

atau, jika hak mempergunakan gudang diserahkan kepada orang lain, sepenerima hak itu (Pasal 1 huruf b Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pergudangan).

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum. Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada responden dan narasumber sebagai data utamanya yang didukung dengan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

2. Sumber data

Sumber data yang dipergunakan adalah data primer dan data sekunder.

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

b. Data sekunder terdiri dari:

1) Bahan hukum primer:

a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;

c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- e) Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 no. Sekra 9/1/12 tentang Pelaksanaan Perpu Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- f) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 590/11108/1984 tentang Perubahan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian;
- g) Surat Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 410-1851 tanggal 15 Juni 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgrasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang;
- h) Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Bappenas No. 5335/Mk/9/1994 tentang Penggunaan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II tertanggal 29 September 1994;
- i) Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2011-2031;
- j) Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 67 Tahun 2011 tentang Izin Pemanfaatan Ruang;

k) Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 73 Tahun 2011 tentang Prosedur, Tata Cara, dan Persyaratan Penerbitan Izin Mendirikan Gudang.

2) Bahan hukum sekunder berupa fakta hukum, doktrin, asas-asas hukum, dan pendapat hukum dalam literatur, jurnal, hasil penelitian, dokumen, surat kabar, internet, dan majalah ilmiah.

3) Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Cara pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi lapangan dan studi kepustakaan.

a. Studi lapangan dilakukan melalui:

1) Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang dibuat secara tertulis yang memuat pertanyaan-pertanyaan tentang obyek yang diteliti yang diajukan kepada responden.

2) Wawancara adalah proses pengumpulan data dengan menggunakan pedoman wawancara yang diajukan kepada narasumber.

b. Studi kepustakaan adalah proses pembelajaran bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sukoharjo. Dari 13 kecamatan yang ada di Kabupaten Sukoharjo tersebut diambil dua kecamatan secara *purposive sampling* yang artinya pengambilan sampel

yang ditarik secara sengaja karena alasan yang diketahuinya sifat-sifat sampel itu⁴ yaitu kecamatan tersebut paling banyak pemegang hak milik atas tanah yang melakukan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang, dalam hal ini Kecamatan Kartasura dan Kecamatan Grogol. Dari 12 desa yang ada di Kecamatan Kartasura diambil dua desa sebagai sampel secara *purposive sampling* yang artinya pengambilan sampel yang ditarik secara sengaja karena alasan yang diketahuinya sifat-sifat sampel itu yaitu desa tersebut paling banyak pemegang hak milik atas tanah yang melakukan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang, dalam hal ini Desa Ngabeyan dan Desa Wirogunan. Dari 14 desa yang ada di Kecamatan Grogol diambil dua desa sebagai sampel secara *purposive sampling* yang artinya pengambilan sampel yang ditarik secara sengaja karena alasan yang diketahuinya sifat-sifat sampel itu yaitu desa tersebut paling banyak pemegang hak milik atas tanah yang melakukan penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan gudang, dalam hal ini Desa Gedangan.

5. Populasi

Populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.⁵ Populasi dalam penelitian ini berjumlah 12 orang, yaitu 9 orang di Kecamatan Kartasura dan 3 orang di Kecamatan Grogol. Ke 12 orang tersebut merupakan pemilik tanah dan bangunan gudang (10 orang) dan penyedia gudang (2 orang). Pemilik tanah dan

⁴ Winarno Surachmad, 1975, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung: Tarsito, hlm. 92

⁵ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit UI, hlm. 172

bangunan yang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan gudang.

6. Responden dan narasumber

a. Responden dalam penelitian ini sama dengan populasi yaitu 12 orang yang merupakan pemilik tanah dan bangunan gudang (10 orang) dan penyedia gudang (2 orang) di Kecamatan Kartasura dan Kecamatan Grogol.

b. Narasumber dalam penelitian ini adalah:

- 1) Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Sukoharjo
- 2) Kepala Bappeda Kabupaten Sukoharjo
- 3) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo
- 4) Kepala Kantor Bagian Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sukoharjo
- 5) Kepala Kantor Pelayanan Perjinan Terpadu Kabupaten Sukoharjo
- 6) Camat Kartasura
- 7) Camat Grogol
- 8) Kepala Desa Ngabeyan
- 9) Kepala Desa Wirogunan
- 10) Kepala Desa Gedangan

7. Analisis data

Metode yang digunakan dalam menganalisis data yang diperoleh adalah metode kualitatif. Metode kualitatif adalah suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu data yang

dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁶ Penarikan kesimpulan menggunakan metode berpikir induktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus.



⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 192

H. Sistematika skripsi

BAB I PENDAHULUAN

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

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini berisi tinjauan tentang hak milik atas tanah, tinjauan tentang penataan ruang, tinjauan tentang penatagunaan tanah, tinjauan tentang gudang, hasil penelitian dan analisis.

BAB III PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.