

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Hukum agraria sebagai hasil perpaduan dari perkembangan hukum perdata dan hukum tata pemerintahan (*Bestuurrecht*), dapat dipandang sebagai satu kelompok hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber alam, yang berupa lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum konkrit dengan sumber-sumber alam, di Negara Republik Indonesia dewasa ini, hukum agraria mendapat perhatian yang cukup luas dari kalangan ahli hukum, terutama sekali dalam rangka mendukung keberhasilan kebijaksanaan desentralisasi atau pemberian otonomi kepada daerah, untuk memfungsikan pemanfaatan sumber-sumber alam yang terkandung didalamnya guna kepentingan pemenuhan kebutuhan manusia.

Hukum agraria yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau lazim disebut dengan singkatan resminya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960 dengan berbagai peraturan pelaksanaannya.

Pasal 2 ayat (1) UUPA menentukan:

Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hubungan antara Negara dengan Bumi, Air serta Ruang Angkasa yang merupakan salah satu segi dari dasar kenasionalan, menunjukkan bahwa Negara

dipandang sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat atau bangsa, berdasarkan kualitasnya Negara bertindak selaku badan penguasa. Istilah dikuasai dalam ayat tersebut bukan berarti dimiliki, melainkan bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh bangsa Indonesia, diberi wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung didalamnya., untuk mengadakan berbagai peraturan dan tindakan-tindakan terhadapnya.

Pasal 2 ayat (2) menentukan:

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

- 1). mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatu yang bersangkutan dengan bumi, air dan ruang angkasa; yang menyangkut hak-hak atas bumi, air dan ruang angkasa; demikian juga yang berkaitan dengan tindakan-tindakan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa dapat diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagai wakil dari Negara.

Pasal 2 ayat (3) UUPA menentukan:

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (1) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara untuk mengatur persoalan-persoalan yang berkenaan dengan agraria harus dipergunakan untuk mencapai satu tujuan yang luhur, yaitu Negara Republik Indonesia yang makmur, bahagia, sejahtera,

segala sesuatunya harus diatur sedemikian rupa sehingga dapat terwujud sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini sesuai dengan apa yang tertuang didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea ke empat: "... dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur". Demikian juga didalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menggunakan susunan kata-kata yang mirip, yakni: "... dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Dalam konsideran UUPA berkali-kali ditemukan kata-kata yang serupa, pertama dalam kalimat pembukaan, dijelaskan bahwa Indonesia adalah Negara yang susunan rakyatnya masih bercorak agraris dan karenanya sangat pentinglah fungsi bumi, air dan ruang angkasa ini untuk membangun masyarakat adil dan makmur; ke dua bahwa UUPA harus merupakan pelaksanaan dari Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 serta pasal 33 UUD 1945, sehingga penggunaan tanah harus diatur untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 2 ayat (4) UUPA menentukan:

Hak Menguasai Dari Negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-Daerah Swatantra dan Masyarakat-masyarakat Hukum Adat, Sekedar diperlukan dan Tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan-peraturan pemerintah.

Pemerintah pusat sebagai wakil dari Negara tidak perlu menyelenggarakan hak menguasai sebagaimana dimaksud dalam pasal ini sendiri, delegasi kekuasaan dapat dilakukan kepada badan-badan pemerintah yang lebih rendah, kepada daerah dan juga masyarakat hukum adat, pada dasarnya permasalahan agraria menurut sifatnya merupakan tugas dari pemerintah pusat, apabila kepada daerah dilimpahkan wewenang

untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu, maka hal tersebut merupakan medebewind.

Pasal 14 ayat (1) UUPA menentukan:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2), 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:

- 1). untuk keperluan Negara;
- 2). untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar ke-Tuhanan Yang Maha Esa;
- 3). untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat;
- 4). untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- 5). untuk keperluan memperkembangkan industri transmigrasi dan pertambangan.

Segala upaya pemerintah diusahakan agar dapat mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, sesuai yang ditentukan pasal 2 ayat 3 dalam rangka kewenangan Negara, maka dibuat suatu rencana umum. Dalam membuat rencana umum sebagai national planning, harus diperhatikan agar supaya tiap warga Negara dapat mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh manfaat dan hasil dari tanah. Rencana umum mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat, tersebut pada huruf a s/d e diperlukan agar dapat tercapai cita-cita bangsa dan Negara yang tercantum didalam UUPA.

Pasal 14 ayat (2) UUPA menentukan:

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.

Bahwa Negara wajib menyusun suatu national planning yang meliputi seluruh wilayah, untuk kemudian rencana umum tersebut oleh daerah dirinci lebih jauh menjadi rencana-rencana khusus regional planning, dengan adanya planning itu diharapkan

penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur, sehingga membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan Rakyat.

Pasal 14 ayat (3) UUPA menentukan:

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.

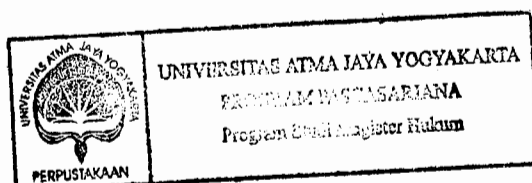
Pengesahan Peraturan Pemerintah Daerah harus dilakukan dalam rangka rencana umum yang dibuat oleh pemerintah pusat dan sesuai kebijaksanaan pemerintah pusat, dengan memperhatikan pasal 15 UUPA, yang menentukan:

Memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah Kewajiban tiap-tiap Orang, Badan Hukum atau Instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Pasal tersebut mengandung maksud bahwa tanah harus dipelihara sebaik-baiknya sehingga bertambah subur dan tidak rusak, sesuai dengan pernyataan hak-hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, bukan hanya pemilik atau pemegang hak yang bersangkutan saja yang wajib memelihara tanah, tetapi meliputi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib memelihara tanahnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 jis Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA dapat dikatakan bahwa:

1. Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, dikuasai bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi memberikan wewenang kepada negara untuk mengelola sumber-sumber alam tersebut;



2. Kewenangan tersebut diberikan dengan tujuan untuk mencapai kesejahteraan sosial yakni sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang pelaksanaannya dapat diserahkan kepada daerah dan masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan menurut ketentuan-ketentuan peraturan-peraturan pemerintah;
3. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah berkewajiban untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, untuk berbagai keperluan seperti: untuk gedung perkantoran, tempat-tempat peribadatan, untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan, untuk industri dan pertambangan. Demikian juga Pemerintah Daerah harus membuat perencanaan sesuai dengan keadaan daerah masing-masing;
4. Bahwa didalam mengelola sumber-sumber alam tersebut harus memperhatikan kelestarian, kesuburan, mencegah kerusakan dan dengan mengingat pihak-pihak ekonomi lemah, serta menurut cara-cara yang lazim.

Berdasarkan laporan tentang Studi Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian oleh Departemen Pertanian dengan Pusat Pengembangan Agribisnis pada bulan agustus 1984, menyebutkan bahwa mensinyalir terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian terutama di Pulau Jawa (S. E. Menteri Dalam Negeri Nomor 590/ 11108/ SJ). Untuk menindak lanjuti hasil temuan tersebut, maka Menteri Dalam Negeri meminta kepada semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk:

1. Melakukan koordinasi antar instansi Pemerintah di wilayah masing-masing, meningkatkan kerjasama dan sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, sehingga tidak mengganggu usaha peningkatan produksi pangan.
2. Menginstruksikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) untuk melaksanakan inventarisasi yang teliti tentang Status Penggunaan Tanah Pertanian yang diubah menjadi Tanah non Pertanian, inventarisasi mana didasarkan atas data-data dari instansi yang berkaitan dengan masalah tersebut, seperti instansi agraria, pertanian, pekerjaan umum, tata kota dan tata daerah.
3. Menginstruksikan langsung kepada instansi terkait untuk mengadakan monitoring atas tanah pertanian produktif dan perubahan-perubahannya menjadi tanah non pertanian, monitoring mana dilaporkan kepada Gubernur KDH Tingkat I c.q. Bappeda per triwulan atau semester.
4. Menerbitkan Peraturan Daerah (Perda), yang sesuai dan sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang berkaitan dengan penggunaan tanah pertanian.
5. Mengadakan penyuluhan-penyuluhan kepada para pemilik dan penggarap tanah pertanian di wilayah sentra-sentra produksi.
6. Memikirkan dan menyiapkan langkah-langkah kemungkinan penyaluran tenaga kerja pertanian ke non pertanian, dalam hal tanah pertanian dijadikan tanah non pertanian.

7. Dalam hal terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang tidak dapat dielakkan dan jelas-jelas mempengaruhi produksi pangan, segera mengambil langkah-langkah kebijaksanaan untuk dapat mengatasinya.

Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 tertanggal 15 Juni 1994 perihal pencegahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian melalui penyusunan Rencana Tata Ruang.

Untuk menghindarkan ketidakcocokan antara Rencana Tata Ruang dan larangan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk non pertanian, maka dalam menyusun Rencana Tata Ruang baik wilayah Dati I maupun Dati II, perlu memperhatikan:

1. Dalam menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dati I maupun Dati II, agar tidak memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan non pertanian.
2. Apabila terpaksa harus memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna kegiatan non pertanian karena pertimbangan-pertimbangan tertentu, agar terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang memberikan penjelasan:

1. Ruang wilayah Negara Indonesia sebagai wadah atau tempat bagi manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatannya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.
2. Ruang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya bagi kehidupan dan penghidupan.

Manusia dan makhluk hidup lainnya membutuhkan ruang, sebagai lokasi untuk melakukan berbagai kegiatan, atau sebaliknya suatu ruang dapat mewadahi berbagai kegiatan sesuai dengan kondisi alam setempat dan teknologi yang diterapkan, meskipun suatu ruang tidak dihuni manusia, seperti: ruang hampa udara, lapisan bawah kerak bumi, kawah gunung berapi, tetapi ruang tersebut mempunyai pengaruh terhadap kehidupan dan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan dan kelangsungan hidup. Disadari bahwa ketersediaan ruang itu sendiri tidak tak terbatas, apabila pemanfaatan ruang tidak diatur dengan baik, kemungkinan besar terdapat pemborosan manfaat ruang dan penurunan kualitas ruang, oleh karena itu diperlukan penataan ruang untuk mengatur pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang dan estetika lingkungan.

3. Ruang wilayah Negara sebagai suatu sumber daya alam terdiri dari berbagai ruang wilayah sebagai suatu subsistem, masing-masing subsistem meliputi aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kelembagaan dengan corak ragam dan daya dukung yang berbeda satu dengan yang lainnya, penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik dan daya dukungnya serta didukung oleh teknologi yang sesuai dapat meningkatkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan sub-sistem yang berarti juga meningkatkan daya tampungnya. Oleh karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain, akhirnya mempengaruhi sistem ruang secara keseluruhan, pengaturan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utamanya, ini berarti perlu adanya suatu kebijaksanaan nasional yang memadukan berbagai pemanfaatan ruang, seiring dengan maksud tersebut, maka pelaksanaan

pembangunan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, dengan demikian pemanfaatan ruang tidak bertentangan dengan rencana tata ruang.

4. Penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, merupakan suatu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya, untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang diperlukan peraturan perundang-undangan dalam satu kesatuan sistem yang harus memberi dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh, guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 menjadi landasan untuk menilai, dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai perairan, kehutanan, pertambangan, perindustrian, perikanan, perumahan dan pemukiman, termasuk pertanahan.

Untuk mengatasi dan mencegah masalah-masalah yang berkaitan dengan perubahan penggunaan tanah, maka pengelolaan penggunaan tanah perlu ditata dalam bentuk arahan, pedoman dan ketentuan-ketentuan mengenai peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, pola pengelolaan diharapkan mengacu kepada asas-asas penataan ruang, yaitu asas terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.

Tanah merupakan subsistem dari ruang, maka penatagunaan tanah diselenggarakan dalam rangka pemanfaatan ruang, substansi pengaturannya diharapkan mengacu kepada aspek-aspek tujuan penataan ruang seperti ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yaitu:

1. Pola pengelolaan tata guna tanah harus berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
2. Pengaturan pemanfaatan tanah harus memperhatikan ketentuan mengenai kawasan lindung dan kawasan budidaya.
3. Harus dapat terselenggaranya pemanfaatan tanah yang berkualitas.

Pembangunan jangka panjang bidang ekonomi, sasaran pokok yang hendak dicapai adalah keseimbangan antara pertanian dan industri, serta perubahan-perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia, sehingga produksi nasional yang berasal dari luar pertanian semakin besar dan industri menjadi tulang punggung ekonomi. Dengan arah dan sasaran tersebut, pembangunan industri bukan saja harus semakin ditingkatkan dan pertumbuhannya dipercepat, sehingga mampu mempercepat terciptanya struktur ekonomi yang seimbang, tetapi pelaksanaannya harus mampu memperluas kesempatan kerja, meningkatkan rangkaian proses produksi industri untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, mengurangi ketergantungan pada impor, dan meningkatkan ekspor hasil-hasil industri sendiri.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian Bab IV Pasal 7 memberikan landasan hukum dalam upaya pengaturan, pembinaan, dan pengembangan industri diberi arah kemana dan bagaimana pembangunan industri harus dilakukan.

Oleh sebab itu perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian, khususnya untuk pembangunan kawasan industri merupakan bagian penting dari penatagunaan tanah yang membutuhkan penanganan secara khusus, hal inilah yang mendorong untuk mengadakan penelitian dengan judul:

“Pengendalian Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Kawasan Industri Ditinjau Dari Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kabupaten Karanganyar”.

B. Rumusan masalah

Bagaimanakah Pengendalian Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Kawasan Industri Di Kabupaten Karanganyar Ditinjau Dari Rencana Tata Ruang Wilayah.

C. Tujuan Penelitian

Mengidentifikasi Dan Mengevaluasi, Pengendalian Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Kawasan Industri di Kabupaten Karanganyar sesuai atau tidak dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dibidang hukum pertanahan berkaitan dengan pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan kawasan industri.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah maupun pembentuk undang-undang dalam menetapkan kebijakan berkaitan dengan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang mengangkat permasalahan Pengendalian Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Kawasan Industri Di Kabupaten Karanganyar adalah murni hasil pemikiran peneliti sendiri dan sepengetahuan peneliti belum pernah

diteliti oleh pihak lain, dan apabila telah ada yang meneliti, maka penelitian ini sebagai pelengkap dari penelitian sebelumnya.

F. Sistematika Penulisan

Bab I. Pendahuluan

Menguraikan tentang: latar belakang masalah, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, Keaslian penelitian, dan Sistematika penulisan.

Bab II. Tinjauan umum

Menguraikan tentang: Penatagunaan tanah, Penataan ruang, Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, dan Penggunaan tanah bagi pembangunan kawasan industri.

Bab III. Metodologi penelitian

Menguraikan tentang: Jenis penelitian, Sumber data penelitian, Metode pengumpulan data, Lokasi penelitian, Nara sumber dan Responden serta metode analisis data.

Bab IV. Hasil penelitian dan pembahasan

Menguraikan tentang: Gambaran umum wilayah penelitian, Rencana tata ruang wilayah Kabupaten Karanganyar, Rencana umum tata ruang kota dengan kedalaman rencana detail tata ruang kota ibukota Kecamatan Kebakkramat, Pengendalian perubahan penggunaan tanah prtanian untuk pembangunan kawasan industri.

BAB V. Kesimpulan dan Saran

Menguraikan: kesimpulan dan saran-saran.