

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berorientasi untuk mewujudkan tatanan seluruh perikehidupan masyarakat baik perorangan maupun kelompok. Kekayaan alam yang diciptakan Tuhan yang meliputi bumi, air dan ruang angkasa serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya mempunyai fungsi dan arti yang sangat penting dan agar dapat dinikmati oleh setiap masyarakat umum untuk membantu meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan sosial. Untuk mewujudkan hal tersebut Pemerintah menyelenggarakan Pembangunan Nasional dari segala aspek bidang secara berencana menyeluruh dan merata.

Di Kabupaten Magelang hampir seluruh tanah yang ada di wilayah kecamatan telah di manfaatkan serta dibudidayakan baik oleh penduduk setempat, Badan Hukum maupun pemerintah atau swasta. Adanya kemajuan pembangunan, maka tanah-tanah di Kabupaten Magelang tersebut telah dialihfungsikan penggunaannya. Tanah-tanah yang mestinya berfungsi sebagai lahan pertanian telah didirikan di atasnya berbagai macam bangunan dari berbagai keperluan baik keperluan tempat tinggal penduduk, perumahan, pertokoan, dan kegiatan usaha lainnya.

Akibat alih fungsi tanah tersebut di atas tentu saja dapat muncul berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pemanfaatan atau penggunaan tanah di wilayah Kabupaten Magelang, yakni:

- a. Adanya tumpang tindih peruntukan tanah, kegiatan antar sektor, antara sektor dengan masyarakat
- b. Perubahan penggunaan tanah yang tidak terkendali
- c. Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan potensi atau kemampuan yang ada pada tanahnya.
- d. Adanya kerusakan sejumlah tanah yang menyebabkan kemerosotan produktifitas tanah dan terganggunya keserasian, keselarasan serta keseimbangan lingkungan hidup pada umumnya

Sesungguhnya penggunaan atau pemanfaatan tanah berkaitan erat dengan hak-hak yang melekat pada tanah dan oleh karenanya maka pemerintah berkewajiban mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan atas tanah tersebut.

Tanah merupakan unsur yang utama dan sangat penting yang perlu dijaga kelestariannya oleh manusia. Manusia hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan hasil tanah. Perkembangan jaman yang semakin maju dan jumlah manusia yang semakin bertambah, sehingga kebutuhan akan tanah semakin meningkat seiring dengan bertambahnya penduduk namun luas tanah relatif tetap. Tanah apabila di olah dan di jaga dengan baik dapat mendatangkan kesejahteraan bagi pemiliknya. Akan tetapi tuntutan

pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umat manusia mengharuskan dilakukannya pengaturan tentang penggunaan dan pemanfaatan atas tanah dengan cara sebaik-baiknya agar berbagai kepentingan dan kebutuhan akan tanah dapat diselenggarakan secara selaras, serasi dan seimbang.

Pembangunan yang dilakukan Pemerintah harus selalu memperhatikan tentang pola-pola tata guna tanah. Setiap pembangunan yang berhubungan langsung dengan kepentingan umum, didasarkan pada perencanaan yang matang agar tidak terjadi pergeseran atau pertentangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Karena tata guna tanah justru merupakan kegiatan yang dilakukan dalam rangka mendukung rencana Pembangunan Nasional.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah hendaknya mengacu pada asas-asas tata guna tanah;

- a. Penggunaan optimal, ditujukan dalam memenuhi berbagai kebutuhan nyata dari negara, masyarakat dan perorangan, sehingga dicegah berbagai pertentangan kepentingan dan tumpang tindih yang merugikan
- b. Pola penggunaan yang seimbang, dimaksudkan agar di dalam pemanfaatan tanah yang diperlukan itu dicapai hasil yang setinggi-tingginya.
- c. Manfaat yang lestari dari penggunaan tanah, dimaksudkan agar terpelihara kelestarian tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang utama untuk mencapai kemakmuran.¹

¹ NUDS, *Tinjauan Masalah Di Bidang Hukum Yang Bersangkutan dengan Perencanaan Pembangunan, Pengembangan Kota dan Daerah*, Mei 1984, hlm 12.

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Perundang-Undangan di bidang pertanahan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang disebut UUPA. UUPA merupakan pedoman pokok yang mengatur masalah pertanahan.

UU No 5 Tahun 1960 ini bertujuan:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani dalam rangka menciptakan masyarakat adil makmur
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan
3. Meletakkan Dasar-Dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat sepenuhnya.

Pasal 14 UUPA menyebutkan bahwa tugas dari pemerintah adalah merencanakan, mengatur dan memimpin penyediaan peruntukan dan penggunaan akan tanah yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Negara Indonesia, hal tersebut di maksudkan agar:

1. Dengan persediaan tanah yang terbatas tersebut, kebutuhan negara masyarakat dan masyarakat dapat dipenuhi secara serasi dan seimbang

2. Penggunaan tanah tidak menjurus pada pemborosan yang akan mengakibatkan kerusakan pada sumber daya alam dan terganggunya keseimbangan lingkungan hidup

Penggunaan lahan-lahan pertanian yang cukup produktif untuk dikelola sebagai usaha dalam bidang non pertanian atau yang lebih singkat disebut Konversi. Dalam satu pihak persediaan tanah pada kenyataannya sangat terbatas dan pada lain pihak kebutuhan Negara, Masyarakat dan perseorangan akan terus selalu meningkat dan menghabiskan lahan yang ada. Jenis dan volumenya juga tidak selaras dan serasi antara satu dengan yang lain. Sehubungan dengan hal itu pemenuhan kebutuhan akan tanah dan penggunaannya tidak boleh diserahkan kepada pihak yang memerlukan tanah masing-masing. Jika diserahkan kepada pihak masing-masing yang memerlukan, maka penggunaan dan penguasaan tanah akan condong berpedoman pada kepentingan pribadi.

Masalah-masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah antara lain;

- a. Berkurangnya luas tanah pertanian yang subur menjadi tanah pemukiman industri dan keperluan non pertanian lainnya.
- b. Terjadi perbenturan kepentingan berbagai sektor pembangunan.
- c. Menurunnya kualitas lingkungan pemukiman

.....

- e. Penggunaan tanah untuk berbagai kegiatan yang menghasilkan limbah yang mengganggu lingkungan hidup, yaitu terjadinya pencemaran air, udara dan tanah.

Upaya pembinaan dan pengembangan perumahan dan pemukiman serta prasarana dan sarana lingkungan menyangkut berbagai segi, di perlukan langkah kebijakan yang menyeluruh dan berkelanjutan, sebab dewasa ini tingkat pembangunan rumah di Indonesia masih jauh dari kebutuhan, baik di lihat dari segi kualitas maupun kuantitas.

Kebijakan pembangunan perumahan dan pemukiman seperti yang tercantum dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1992, tentang perumahan dan pemukiman bertujuan untuk meningkatkan dan meratakan kesejahteraan rakyat terutama golongan masyarakat berpenghasilan rendah, dilaksanakan dengan upaya menciptakan keadaan dimana setiap keluarga berhak tempati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat dan teratur yang memenuhi syarat layak hunian, sosial, kesehatan, keamanan dan keindahan yang terbentuk dalam suatu lingkungan yang berfungsi sebagai wahana dalam membentuk kehidupan dan penghidupan warganya.

Permasalahan tanah di Kabupaten Magelang banyak digunakan untuk pemukiman penduduk baik secara perseorangan individu maupun dalam bentuk

Dalam hal ini permasalahan pemukiman di kota di akibatkan oleh;

- a. Pertambahan penduduk yang pesat baik yang berasal dari pertambahan yang secara alamiah atau kelahiran dan perpindahan penduduk dari desa ke kota.
- b. Mahalnya biaya pembangunan perumahan di kota yang disebabkan langkanya tanah yang tersedia sehingga harga tanah yang menjadi mahal.
- c. Terbatasnya kemampuan ekonomi penduduk untuk membeli atau membangun rumah sendiri.
- d. Prasarana kota yang kurang memadai dan kurangnya pengawasan dalam pembuatan perumahan dan pemukiman.

Setiap pembangunan dilaksanakan sesuai dengan wawasan lingkungan atau tidak boleh bertentangan dengan lingkungan, karena kepentingan lingkungan dan pembangunan harus diterapkan secara proporsional. Dalam melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan, disebutkan dalam Pasal 1 butir ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan Lingkungan hidup (selanjutnya di singkat dengan UUPLH) menegaskan bahwa: "Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, kedalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan"

Sehubungan dengan adanya kewenangan pemerintah dalam pengelolaan

lingkungan hidup tersebut dalam Pasal 9 UUPLH di tegaskan bahwa:

- (1) Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta pengaturanya ditentukan oleh pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana di maksud pada ayat (1), Pemerintah:
 - a. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
 - b. Mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
 - c. Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;
 - d. Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;
 - e. Mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku
- (3) Ketentuan sebagaimana di maksud dengan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan

B. Perumusan Masalah.

1. Bagaimanakah pelaksanaan prosedur pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Magelang?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Magelang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui prosedur pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Magelang
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap adanya alih fungsi tanah pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Magelang

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada Ilmu Pengetahuan hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan bagi Kantor Badan Pertanian Nasional Kabupaten Magelang dan masyarakat khususnya cara-cara dalam pengalihfungsian tanah

E. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka merupakan uraian sistematis yang berhubungan dengan teori dan pedoman-pedoman yang dapat diambil sebagai penunjang dalam penelitian ini.

Seperti di amanatkan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian dalam penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 juga disebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus di kuasai oleh negara dan di pergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Pertanian adalah merupakan sumber pertama dan utama yang menjadi mata pencaharian sebagian besar masyarakat Indonesia. Sebagai negara agraris terbesar di dunia Indonesia sangat menggantungkan kelancaran bidang perekonomian dan kesejahteraan dalam usaha pertanian tanpa mengesampingkan sektor-sektor yang lain.

Di dalam membudidayakan sektor pertanian sangat memerlukan adanya tanah yang subur. Tanah adalah juga merupakan sumber daya alam yang mengandung benda organik dan an organik yang mampu mendukung pertumbuhan. Sebagai faktor produksi pertanian, tanah mengandung hara dan air yang setiap saat perlu ditambah untuk pengganti yang telah dipakai.²

² Sastra Wijaya A Triana, *Perencanaan Wilayah dan Kota*, Pustaka Sinar Harapan, 1994, hal. 66

Menurut Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. SEKRA 9/1/12 di berikan penjelasan sebagai berikut, bahwa yang di maksud dengan tanah pertanian adalah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah untuk pengembalaan ternak, tanah belikar, 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 tempat tinggal rumah seseorang maka pendapat serempak itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.³

Jenis pertanian sendiri dibedakan antara tanah kering atau tanah darat dan tanah sawah, sesuai instruksi bersama menteri dalam negeri dan otonomi daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. SEKRA 9/1/12. Bahwa tanah kering atau tanah darat adalah tanah bukan sawah tetapi juga termasuk tambak atau empang untuk perikanan namun pada hakekatnya tidak kering, sedangkan tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan.⁴

Dalam kaitanya dengan dampak pembangunan pertanian yang antara lain sebagai berikut pertanian yang intensif bisa dengan cepat menghilangkan penutup tanah, menyebabkan kerusakanya, kecuali dilakukan suatu tindakan perlindungan khusus yang diarahkan pada upaya pemulihan dan pemeliharaan kesuburannya. Tugas pertanian dengan demikian tidak hanya sebatas untuk menghasilkan produksi biologis, namun lebih luas lagi mencakup pemeliharaan

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaan, Hukum Tanah Nasional*, Jambatan, Bandung, 1999, hlm 121.

⁴ Icha Setiandah, *Membaca Tanah*, Bandung, 2000, hlm 121.

dan peningkatan kesuburan tanah secara terus menerus. Bila tidak demikian halnya, kita akan memakan apa yang menjadi hak anak cucu kita.

Konversi atau pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian sedikit banyak karena faktor ekonomi dan faktor industrialisasi yang menyebabkan berpindahnya fungsi tanah. jumlah penduduk yang senantiasa bertambah akan menimbulkan pola penggunaan tanah di suatu daerah berubah, disamping itu mata pencaharian serta tingkat kehidupan dan penyebarannya sangat ditentukan pada penggunaan tanah.⁵

Dalam rangka perombakan penggunaan dan pemilikan dan penguasaan tanah serta hukum keduanya, pemerintah melalui UU No 5 PRP tahun 1960 dapat menentukan tentang:

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.
2. Larangan-larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan tanah menjadi bagian yang kecil.
3. Tentang pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan.

Undang-Undang No. 5 PRP 1960 terbatas pada pengaturan tentang tanah pertanian, meskipun Pasal 17 UUPA sebagai landasan hukumnya berisi tentang pertanian dan pemukiman penduduk.

Menurut surat edaran Menteri Negara Agraria/KKepala BPN tanggal 15 Juni 1994, bahwa kunci pengendalian alih fungsi tanah pertanian adalah rencana tata ruang daerah yang dalam kenyataannya sering menyimpang atau di simpangi,

⁵ I Made Sandi, P. ... Tanah ... Di ...

oleh karena itu dalam rencana tata ruang wilayah Kabupaten atau Kota Madya alih fungsi tanah subur tidak lagi dilakukan, hanya dalam kasus-kasus tertentu dengan pertimbangan khusus bila terpaksa harus di alih fungsi lahan tersebut.

Dalam melihat kenyataan yang ada penggunaan lahan pertanian ke non pertanian adanya dua faktor yang sangat menentukan yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan yang mendorong mereka melepaskan kepemilikan atau penguasaan keduanya terhadap sawah sehingga sangat potensial untuk merubah penggunaannya, sedangkan faktor eksternalnya adalah akibat langsung dari terjadinya proses transformasi ekonomi dari pertanian ke industri dan demografis dari pedesaan ke perkotaan.

Setiap penduduk Indonesia berhak untuk mendapatkan dan menempati tempat tinggal yang nyaman dan tentram dan apabila tidak mampu maka akan di pelihara oleh negara. Sesuai dengan Undang-Undang No 4 Tahun 1992 atau dikenal dengan Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman bahwa tiap-tiap Warga Negara berhak untuk memperoleh dan menikmati perumahan dan pemukiman yang layak sesuai dengan norma sosial, teknik keamanan, kesehatan dan kebersihan. Untuk dapat mencapai hal tersebut setiap pembangunan pemukiman harus melihat pada rencana yang baik sesuai dengan tata ruang dan tata guna tanah dan dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai serta mampu melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Dengan adanya kemungkinan kemungkinan tersebut perlu adanya

pengendalian dan pencegahan baik dari aparat Pemerintah maupun masyarakat pertanian atau penggarap lahan pertanian untuk selalu berusaha mencegah terjadinya konversi secara besar-besaran, khususnya lahan sawah yang masih produktif, didasarkan atas beberapa yaitu:

1. Besarnya biaya investasi pembangunan prasarana irigasi selama ini yang akan hilang begitu saja, jika konversi lahan pertanian dilakukan secara terus menerus tanpa pengendalian
2. Pencetakan sawah baru diluar pulau Jawa membutuhkan biaya yang besar untuk mengimbangi penyusutan sawah produksi di pulau Jawa di samping memerlukan waktu yang lama dalam pengembangannya

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Magelang, yaitu di Kecamatan Muntilan, Kecamatan Ngluwar dan Kecamatan Salam karena di wilayah ini banyak mengalami pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian.

2. Nara sumber dalam penelitian ini adalah:

- a. Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang
- b. Pejabat Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Magelang
- c. Pejabat Kecamatan Kabupaten Magelang

3. Responden Penelitian.

Di kabupaten Magelang terdapat pengalihfungsian tanah pertanian

Dalam hal ini peneliti tidak menentukan sample secara acak, akan tetapi di dasarkan atas purposive sampling dengan mengambil obyek penelitian di Kecamatan Muntilan, Kecamatan Ngluwar dan Kecamatan Salam diambil 2 desa dan 4 orang secara purposive juga, khususnya masyarakat yang melakukan alih fungsi tanah, karena di ketiga kecamatan ini banyak terjadi pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian, yang di manfaatkan sebagai tempat pemukiman dan usaha lainnya

4. Teknik Pengumpulan data

a. Studi Kepustakaan (*library research*)

Tujuan dari studi ini adalah menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku literatur, Peraturan Perundang-undangan dan laporan hasil penelitian yang telah ada yang berhubungan dengan masalah pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Maksud dan tujuan dari adanya studi lapangan ini adalah untuk melakukan studi secara:

a) Observasi/pengamatan secara langsung kepada masyarakat yang melakukan pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian

b) Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada nara sumber dari responden berdasarkan pedoman yang telah dipersiapkan

c) Questioner

Yaitu menyusun daftar pertanyaan yang telah di setuju untuk dijawab oleh responden secara terbuka dan tertutup

- Questioner terbuka : Daftar pertanyaan yang biasa di jawab secara bebas dan terbuka yang dilengkapi dengan pendapat dari responden
- Questioner tertutup : Daftar pertanyaan yang disusun dengan disertai jawaban yang telah ada dan diarahkan sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan.

5. Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisa secara deskriptif kualitatif sehingga dapat diperoleh penjelasan sebagai hasil pemaparan yang berdasarkan pada data normatif empiris melalui metode berfikir deduksi dan induksi. Metode berfikir deduksi adalah metode berfikir khusus ke umum, sedangkan metode induksi adalah berfikir umum ke khusus.

G. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Berisi latar Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan

BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG KONVERSI DAN PEMUKIMAN

Menjelaskan tentang Pengertian Konversi, Dasar Hukum Konversi,

Tanah yang Menjadi Objek Konversi, Ketentuan Konversi

Mengatur Tentang Konversi. Menjelaskan tentang Pemukiman, Pengertian Tentang Pemukiman, Syarat Pemukiman dan Tujuan Pemukiman.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi gambaran Umum Kabupaten Magelang, Prosedur pengalihfungsian tanah di Kabupaten Magelang, Faktor-faktor yang Berpengaruh Terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian di Kabupaten Magelang dan Data Responden

BAB IV PENUTUP

Memeriksa hal tersebut