

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bumi, air dan ruang angkasa demikian pula segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu pemanfaatan fungsi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia sehingga mendukung tujuan pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Salah satu kekayaan alam atau sumber daya alam yang diciptakan Tuhan Yang Maha Esa yang sangat dibutuhkan bagi kehidupan manusia adalah tanah. Manusia hidup diatas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan mendayagunakan tanah. Kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah. Tanah merupakan salah satu modal bagi bangsa Indonesia dan satu unsur yang utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. perkembangan jaman yang makin maju dan jumlah manusia yang bertambah terus, maka kebutuhan tanah semakin meningkat namun luas tanah relatif tetap dan untuk itu dalam mengatasi masalah tersebut maka diperlukan pengaturan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang

telah dilakukan oleh pemerintah daerah yang mana hal tersebut diterangkan dalam Rancangan Tata Ruang Wilayah

Dalam mengatasi masalah di bidang pertanahan tersebut, maka pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disebut dengan UUPA. UUPA merupakan pedoman pokok untuk mengatur masalah pertanahan dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA ini mempunyai beberapa tujuan yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat terutama para petani dalam rangka menciptakan masyarakat adil dan 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.

Sedangkan pembangunan merupakan suatu proses multi dimensional yang mencakup perubahan-perubahan penting di dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional, juga pertumbuhan ekonomi.

Hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. hal ini berarti bahwa pembangunan ini tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kepuasan batiniah saja, melainkan mengejar keselarasan, keserasiaan dan keseimbangan antara keduanya. Dalam kerangka pembangunan nasional yang demikian, diperlukan adanya pembangunan jangka panjang yang dilaksanakan secara bertahap, dimana tujuan dari setiap tahap pembangunan adalah meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan dasar yang kuat untuk tahap berikutnya.

Akan tetapi, semakin banyak populasi pertumbuhan penduduk, dan tidak seimbang dengan tingkat pendapatan dan lahan untuk mencari pangan, maka banyak penduduk yang mengalih fungsikan lahan daerah peresapan, menjadi daerah pertanian, dimana tanamannya hanyalah tanaman semusim. Oleh sebab itu maka pemerintah Kabupaten Temanggung, mengatur dan menghimbau kepada masyarakat, akan pentingnya daerah resapan. Oleh karena itu, maka untuk memenuhi kebutuhan akan meningkatnya laju pertumbuhan penduduk, diperlukan penanganan dengan perencanaan yang seksama, disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat tersebut.

Hal tersebut didukung juga dengan pesatnya laju pertumbuhan pembangunan, seiring pula dengan terus meningkatnya jumlah penduduk, maka kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat terutama sekali pembangunan yang berkaitan dengan fisik. Dalam pelaksanaan pembangunan fisik, tanah merupakan faktor yang sangat penting sebab tanpa

tanah tidak akan ada pembangunan, begitu pentingnya tanah bagi pembangunan maka diperlukan pengaturan dan penanganan guna mengendalikan alih fungsi tanah, dan untuk mewujudkan tertib tata guna tanah, sehingga diharapkan tanah mampu mengakomodasikan seluruh kegiatan pembangunan baik yang telah ada dan yang akan dilaksanakan pembangunannya. Masyarakat maupun swasta diharapkan dapat memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Meningkatnya pembangunan di segala sektor, seperti : sektor industri, pemukiman atau perumahan atau jasa dan sektor lainya yang berakibat terhadap pemenuhan kebutuhan akan tanah yang luas relatif tetap dan harus tetap dapat menampung semua jenis kegiatan pembangunan. Dampaknya adalah banyaknya alih fungsi tanah tanpa mengindahkan tertib akan tanah tersebut, sehingga banyak terjadi bencana. Hal tersebut yang mulai dikaji oleh pemerintah Kabupaten Temanggung untuk melakukan penyuluhan-penyuluhan kepada warganya akan pentingnya tertib tanah, dampaknya adalah banyaknya alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian ataupun hutan dialihkan ke tanaman semusim, dalam sektor pertanian sebagian besar terjadi pada tanah pertanian yang berupa sawah, sehingga diperlukan pengendalian dan pengawasan akan tertib tanah yang dikatakan oleh Soni Harsono bahwa : Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendali terutama adalah sebagai akibat dari meningkatnya pembangunan disektor non pertanian, ataupun pengalihan tanaman tahunan menjadi tanaman semusim, termasuk menjadi kawasan industri, jasa, dan juga

perumahan. Dalam hal ini perlu diambil langkah-langkah operasional penanggulangan secara konkrit.¹

Banyaknya penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian atau hutan menjadi dialih fungsi tanaman semusim, hal ini sulit untuk dicegah, apabila tidak ada ketegasan dari pemerintah kabupaten itu sendiri, perubahan penggunaan tanah tidak dikendalikan maka kondisi ini dapat menimbulkan bencana alam, seperti banjir, tanah longsor, pemanasan global juga rusaknya kelestarian lingkungan, akibat dari penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan kemampuan tanah.

Jumlah penduduk yang senantiasa berubah, pasti menimbulkan perubahan pula pada pola, penggunaan tanah disuatu daerah. Disamping jumlah penduduk, juga profesi penduduk, tingkat kehidupan serta penyebarannya sangat menentukan corak penggunaan tanah²

Suatu persoalan hukum pertanahan yang kelihatannya tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji orang adalah persoalan “pengambilan tanah” dan “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini memang menyangkut persoalan paling controversial mengenai masalah pertanahan. Pada suatu

¹ Soni Harsono, *Aspek Pertanahan Dan Tata Ruang Dalam Pembangunan*, Kantor Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 1994, Hal 8

² I Made Sandi, *Penggunaan Tanah (Land Use) Indonesia*, Dirjen Araria Departemen Dalam Negeri, Jakarta 1982, Hal 2

pihak tuntutan pembangunan akan tanah sudah semakin mendesak sedangkan pada pihak lain persediaan tanah sudah terasa mulai sulit.³

Dalam pembangunan sebagai mana di negara kita sekarang ini, kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Kegiatan pembangunan terutama sekali dibidang material baik dikota maupun di desa banyak sekali membutuhkan tanah. Usaha-usaha para petani untuk meningkatkan penghasilan tanpa mengindahkan fungsi lingkungan tersebut dan apa bahaya yang ditimbulkan dari alih fungsi tanah, hutan menjadi tanaman semusim dimana fungsi hutan tersebut sebagai daerah peresapan. Adapun yang lain yaitu dengan pembukaan lahan atau pemekaran perkotaan dengan membuka tempat-tempat pemukiman baru di pinggiran kota ataupun di daerah pengunungan, yang tepatnya disekitar lereng Gunung Sindoro dan Sumbing di kawasan Kabupaten Temanggung, pendek kata hampir semua usaha pembangunan memerlukan tanah untuk sarananya.

Hal itu dilakukan untuk menambah penghasilan sebagai mana mestinya tanpa mengetahui pentingnya kawasan hutan lindung, sebagai kawasan penopang air hujan. Sehingga apabila pada musim hujan air, yang mengalir tidak langsung turun begitu deras karena adanya kawasan tersebut, tanpa daerah tersebut maka banyak terjadi banjir, tanah longsor, dan makin panasnya keadaan di bawah atau daerah perkotaan, hal itu yang menjadikan kawasan Temanggung sebagai kawasan penopang daerah-daerah yang ada di

³ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Umum Di Indonesia*. PT Citra Aditya Bakti Bandung 1996, Hal 23

sekitarnya seperti, Semarang, Magelang dan daerah-daerah disekitarnya
Seperti yang dikemukakan oleh Maria S.W Sumarjono yaitu :

Dalam setiap pengadaan tanah untuk pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, disamping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek perluasan akan daerah perkotaan, sehingga lahan untuk pertanian menjadi berkurang, maka masyarakat akan membuka lahan baru walaupun hal tersebut dilarang. Oleh karena itu maka kesadaran pemerintah daerah akan pentingnya pengawasan terhadap pertanahan atau sebagai wujud dari tertib tanah.⁴

Sehingga masyarakat pada umumnya berpendapat bahwa bila tanahnya diambil alih pihak lain maka untuk kerugian yang dapat diterima adalah uang yang diperhitungkan untuk hak atas tanahnya, sehingga pendapatan masyarakat menjadi berkurang, hal tersebut yang menjadikan masyarakat membuka lahan dengan caranya sendiri tanpa memperhatikan aspek-aspek lingkungan, dan merusakkan yang ditimbulkan dari hal tersebut.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengembangan peraturan pemerintah daerah dalam pengendalian alih fungsi tanah ?
2. Hambatan-hambatan apakah yang ditimbulkan dari alih fungsi tanah ?
3. Upaya-upaya apakah dalam penanggulangan yang di lakukan pemerintah daerah dari akibat alih fungsi tanah ?

⁴ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Juni 2001, Hal 77

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengembangan peraturan pemerintah Kabupaten Temanggung dalam pengendalian alih fungsi tanah.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam pengendalian alih fungsi tanah di Kabupaten Temanggung.
3. Untuk mengetahui upaya pemerintah Kabupaten Temanggung dalam pengendalian alih fungsi tanah

D. Manfaat Penelitian**1. Manfaat Teoritis**

Untuk memberikan konstibusi pemikiran terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Agraria khususnya.

2. Manfaat Praktis

Untuk memberikan informasi kepada masyarakat luas pada umumnya dan pihak yang terkait dalam proses pengendalian alih fungsi tanah.

E. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka merupakan teori-teori yang digunakan dalam menjelaskan semua variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep tertentu, dalam melakukan penelitian sehingga aktivitas ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah, dengan unsur ini maka penulis ingin mencoba menjelaskan permasalahan yang terjadi dengan cara menguraikan definisi teori.

Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi menjelaskan tentang teori:

“Sarana pokok untuk menyatakan hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti adalah teori value rangkaian yang logis dari suatu proposisi atau lebih”⁵

Pernyataan diatas menjelaskan bahwa dalam suatu penelitian teori sangatlah dibutuhkan karena akan membantu dalam pemecahan masalah dan fenomena yang sering dihadapi. Teori pada dasarnya menjelaskan hubungan variabel yang menjadi suatu fenomena dari suatu penelitian.

Dalam hal ini untuk menjabarkan dari suatu teori harus memperhatikan komponen-komponen sebagai berikut:

1. Teori harus memiliki subyek yang di permasalahan.
2. Teori harus mencerminkan variabel yang satu dengan yang lain.
3. Teori harus memiliki tata tertib logika yang ditulis.
4. Teori harus dapat menentukan dengan alat apa hubungan yang harus diukur dan dengan kata lain dengan metode apa penelitian yang lakukan.

Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa atau kinerja pemerintah daerah dalam mempertahankan fungsi tanah untuk mewujudkan tertib tanah.

Strategi berasal dari bahasa Yunani “*strategos*” (stratos = militer, dan ag = yang memimpin), yang berarti “*general ship*” atau sesuatu yang dikerjakan oleh para jenderal perang dalam membuat rencana untuk memenangkan perang, jadi istilah strategi pada mula muncul dalam dunia militer.

⁵ Masri Singarimbun Dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Suvey*, LP3ES, Jakarta, 1987, Hal 27

Strategi selalu memberikan “keuntungan” Untuk mencapai tujuan dengan cara-cara tersendiri, setidaknya taktik merupakan penjabaran operasional dari strategi menurut Ricky Griffin

Strategi merupakan tulang punggung dari perencanaan dan langkah-langkah utama untuk menyelenggarakan pengarah dan batasan-batasan untuk kegiatan operasionalnya, hanya saja titik berat dari perencanaan strategi dan taktik yang digunakan⁶.

Dengan melihat pengertian-pengertian dari para ahli di atas. Maka, tentunya dapat ditarik kesimpulan mengenai strategi sebagai contoh analoginya adalah misalnya jika anda beranggapan bahwa anda yang terbaik karena telah memenangkan semua perang, itu adalah salah. Yang terbaik adalah bagaimana perang tanpa harus menjalankan operasi peperangan yang memakan waktu lama dan membosankan serta memakan banyak korban, tetapi bagaimana berjaya atas musuh dan menguasai peta kekuatan musuh serta mengetahui kelemahan-kelemahan musuh. Dengan analogi tersebut tentu kita bisa mengetahui pengertian strategi adalah merupakan tulang dasar perencanaan yang mana didalamnya terdapat taktik “trik” untuk mencapai tujuan yang ingin mereka capai, trik dengan kata lain adalah perangkat penjabaran operasional jangka pendek dari strategi itu diterapkan baik dengan cara pendekatan-pendekatan tertentu seperti analisa SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat). Bila dikaitkan dengan politik maka

⁶ Dr Burhan N, *Perencanaan Strategi*, Hal 8.

strategi merupakan langkah-langkah untuk dapat memperoleh suara dalam pemilihan umum, tentunya dengan persiapan strategi yang jitu.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahanya ditetapkan undang-undang. Dalam penjelasan Pasal tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa “oleh karena negara indonesia itu sesuatu, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah yang bersifat otonom (*street en lokale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang” . didaerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dengan demikian, Undang-undang dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan tanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan

pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang ini disebut “undang-undang pemerintah daerah” karena pada prinsipnya undang-undang ini mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Sesuai dengan undang-undang tersebut diatas, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan tanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, mengembangkan fungsi dan peran dewan perwakilan rakyat daerah. oleh karena itu, undang undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, yang dalam undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan didaerah. Undang-Undang ini mencerminkan adanya pemberian otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Berkedudukan sebagai kabupaten daerah tingkat II dan kotamadya tingkat II.

Daerah kabupaten dan daerah kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Propinsi daerah tingkat I menurut undang-undang nomor 5 tahun 1974, Dalam undang-undang ini dijadikan daerah propinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur. Daerah propinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten dan daerah kota. Dengan demikian, daerah otonom propinsi dan daerah kabupaten dan daerah kota yang mempunyai hubungan hirarki.

1. Pemberian kedudukan propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan:
2. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah kota;
4. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan

kewajiban dari pada hak, maka dalam undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan yang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada, dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Yang dimaksud, dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan penanggung jawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi.

Pada era reformasi dan otonomi daerah terjadi perubahan yang mendasar, dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah sebelumnya, penyusun dokumen perencanaan pembangunan cenderung bersifat sentralistik, terpola secara seragam dari pusat sampai ke daerah. Daerah diberi keleluasaan dalam menyusun dokumen perencanaan daerah

sesuai dengan kondisi daerah masing-masing pada tingkat nasional. Sebagai pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 di bidang ketatanegaraan pemerintah republic Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang pemerintah daerah. Oleh karena itu, sejak proklamasi kemerdekaan RI kita lihat beberapa kali pemerintah membentuk undang-undang pemerintah daerah. Perubahan-perubahan terlihat karena masing-masing undang-undang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi waktu terjadinya. Beberapa undang-undang pemerintah daerah yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang kedudukan komite nasional daerah (KND) yang merupakan langkah pertama menerapkan demokrasi daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tentang pemerintah daerah, merupakan penghapusan perbedaan antara cara pemerintahan di Jawa dan Madura.
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1957, tentang pokok-pokok pemerintah daerah.
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, mengatur hubungan pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Keseluruhan uraian tentang keberadaan pemerintah daerah pasca dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka diharapkan pemerintah daerah akan lebih maju dan dapat mengembangkan daerahnya.

Manusia senantiasa mempunyai naluri yang kuat untuk hidup bersama dengan sesamanya. Apabila dibandingkan dengan makhluk lain seperti hewan, misalnya manusia tidak akan mungkin hidup mandiri. Dan untuk mengetahui pengertian dari masyarakat ada beberapa definisi dari masyarakat yaitu sebagai berikut :

Selo Sumardjan ⁷ menyatakan bahwa masyarakat adalah orang yang hidup bersama, yang menghasilkan kebudayaan.

Sedangkan Mayor Polka ⁸ menyatakan masyarakat adalah wadah segenap antar hubungan sosial yang terdiri dari banyak kolektivitas serta kelompok-kelompok, dan tiap-tiap kelompok yang lebih kecil (dari atas ke bawah) atau berkesinambungan, sejajar dan staraf ataupun saling tembus menembus.

Koentjaraningrat ⁹ menyatakan masyarakat adalah kesatuan hidup dari makhluk-mahluk yang terkait oleh suatu sistem adat istiadat.

Dari definisi-definisi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa masyarakat merupakan satu kesatuan dalam wilayah yang saling berinteraksi satu sama yang lainnya dalam suatu wilayah.

Masyarakat yang dianggap oleh penulis disini adalah masyarakat yang berada di Kabupaten Temanggung.

⁷ Dalam Kuliah-Kuliah Pengantar Sosiologi Pada Fakultas Hukum, Tahun Akademis 2005

⁸ Anis Dan Rato, Ringkasan Sosiologi, PT Mitra Gama Widya Yogyakarta, 1987, Hal 74

⁹ Anis Dan Rato, Ringkasan Sosiologi, PT Mitra Gama Widya Yogyakarta, 1987, Hal 74

Alih fungsi tanah adalah bentuk proses perubahan wujud atau bentuk usaha pemanfaatan tanah pada suatu waktu tertentu dari pertanian ke non pertanian atau dari hutan ke tanaman semusim.

Dalam pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian atau dari hutan ke tanaman semusim harus berdasarkan aspek "tata guna tanah" yang menjadi pedoman teknis dalam menentukan pemberian "ijin alih fungsi tanah" dimaksudkan agar setiap alih fungsi tanah dilakukan sesuai dengan perencanaan tata ruang wilayah yang sudah ditentukan atau menjadi kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah (Propinsi dan Daerah). Aktifitas pembangunan di Kabupaten Temanggung terus berjalan mengakibatkan kebutuhan akan hidup menjadi semakin berat dan oleh itu maka masyarakat, banyak mengalih fungsikan tanah pertanian ke non pertanian ataupun hutan dijadikan tanaman semusim hal itu dilakukan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup. Apabila hal tersebut tidak dikendalikan oleh pemerintah daerah setempat maka akan menimbulkan kerusakan lingkungan.

Perubahan penggunaan tanah pertanian pada umumnya perubahan yang didorong oleh aktifitas yang berorientasi pada peningkatan social ekonomi. Perubahan penggunaan semacam ini yang banyak terjadi di Kabupaten Temanggung.

Adapun faktor-faktor yang dapat mempengaruhi alih fungsi tanah adalah :

1. Pertimbangan Ekonomi.

Dalam hal ini dapat dikemukakan adanya perbedaan dari sudut pandang antara petani kecil di satu pihak, dengan sudut pandang pihak-pihak lain yang berpikir maju, berorientasi pada uang serta keuntungan ekonomi.

2. Sempitnya Luas Tanah Pertanian Yang Diusahakan.

Banyaknya para petani yang memiliki tanah yang luasnya sangat sempit, bahkan tanah garapan tersebut luasnya kurang dari setengah hektar. Mungkin masih dapat memberikan kehidupan, meskipun sangat sederhana akan tetapi para petani itu tidak jauh dari kehidupan ekonomi tinggi seperti kebutuhan pokok yang mahal, biaya hidup yang makin tinggi dan harga tanah yang semakin mahal. Sehingga pajak tanah juga semakin tinggi, maka petani akan segan tanahnya untuk ditanami padi. Jika ia menggarap tanahnya sebagai tanah pertanian, maka keluarga tidak akan cukup dari hasilnya. Jika dijual dan kemudian tanahnya itu dijadikan pabrik, maka petani akan mendapat modal, disamping akan dapat bekerja bersama-sama dengan pekerja lainnya.

3. Pertimbangan Teknis.

Pertimbangan pembangunan di pinggiran kota yang dinamika kehidupan ekonominya tinggi, biasanya tidak teratur. Tanah sawah milik seseorang yang bertahan tidak mau menjual tanahnya biasanya akan terjepit oleh bangunan, sehingga sulit baginya untuk melanjutkan usahanya sebagai petani diatas tanah tersebut. Irigasi tidak lagi berjalan sebagai mana mestinya atau sawah miliknya penuh dengan sampah buangan dari

rumah-rumah yang ada disekitarnya, sehingga hal tersebut memaksa petani untuk membuka lahan.

4. Pertimbangan Hukum.

Undang-undang yang mengatur pertanahan seperti UUPA. Atau yang tidak langsung mengurus tanah. Tetapi dalam pengaturannya menguasai tanah-tanah luas seperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang pokok-pokok kehutanan dan UU No 11 Tahun 1967 tentang pokok-pokok Pertambangan sebenarnya memberikan peluang untuk memungkinkan adanya penggunaan tanah pada UUPA, kemungkinan perubahan penggunaan tanah tersebut nampak pada Pasal 2, 14, 18.

Pasal 2 UUPA menyatakan tentang hak menguasai dari Negara termasuk pada ayat (1). Pasal ini memberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

Pasal 14 UUPA, menyatakan tentang pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :

1. Untuk keperluan Negara
2. Untuk keperluan keperibadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya.
3. Untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, peternakan dan lain-lain.
4. Untuk memperkembangkan indusri, transportasi dan pertambangan.

Yang diamanatkan Pasal 14 itu sebenarnya adalah pembuatan perencanaan, peruntukan penggunaan tanah yang menyangkut semua bidang kehidupan sepanjang masa.

Pasal 18 UUPA, untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama demi kepentingan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang. Seperti yang didefinisikan dalam definisi konsepsional.

Definisi konsepsional merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian, definisi konsepsional dimaksud sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalah pahaman terhadap pengertian atau batasan yang ada dalam pokok permasalahan. Jadi definisi konsepsional merupakan unsur pokok untuk menentukan ruang lingkup penelitian dan bahasan persoalan, sehubungan dengan definisi konsepsional yang ada dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Strategi

Strategi adalah suatu rencana untuk mencapai tujuan tertentu yang disusun sedemikian oleh suatu organisasi sesuai dengan misi yang hendak diraihinya sekaligus melaksanakan mandat atau tugas-tugas yang diembannya dengan mempertimbangkan pengaruh faktor-faktor lingkungan eksternal maupun internal.

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah suatu kesatuan dan bagian dari kesatuan NKRI yang diberi kekuasaan dan kewenangan penuh untuk mengurus wilayahnya sendiri dan menetapkan peraturan-peraturan daerah, tetapi tetap dalam pengawasan dari pusat.

3. Masyarakat

Masyarakat adalah suatu kesatuan dalam suatu wilayah yang saling berinteraksi satu sama lain yang saling membutuhkan dan saling tolong menolong untuk membentuk keakraban dalam suatu wilayah.

4. Alih Fungsi Tanah

Alih fungsi tanah adalah suatu bentuk proses perubahan wujud atau bentuk usaha pemanfaatan tanah pada suatu waktu tertentu dari bentuk pertama tanah tersebut dilakukan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Dengan cara menelaah buku-buku, peraturan-peraturan dan dokumen-dokumen

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dipergunakan untuk memperoleh data primer mengenai pokok permasalahan dengan cara wawancara langsung dengan kepala pemerintah daerah Kabupaten Temanggung, tentang

strategi dalam mengendalikan alih fungsi tanah khususnya di Kabupaten tersebut.

2. Alasan Pemilihan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah Kabupaten Temanggung, adapun pertimbangan penulis memilih lokasi tersebut sebagai daerah penelitian :

a. Dari segi pengenalan daerah

Penulis telah mengenal daerah tersebut, dengan demikian penyusun dapat lebih mudah melakukan penelitian di dinas pertanahan dan pemerintah daerah Kabupaten Temanggung sebagai mana untuk meningkatkan dan mewujudkan tertib tanah.

b. Mengetahui secara langsung strategi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Temanggung dalam mengendalikan alih fungsi tanah untuk mewujudkan tertib tanah.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi pustaka

Studi pustaka yaitu dengan cara mempelajari buku-buku literatur, peraturan undang-undang dan dokumen-dokumen.

b. Wawancara dengan kepala deaerah Kabupaten Temanggung, kepala BPN, Masyarakat dan pihak-pihak yang terkait untuk pengendalian alih fungsi tanah.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang subjek penelitian.

5. Teknik Analisa Data

Tujuan analisis data dalam penelitian ini adalah menyempitkan dan membatasi penemuan-penemuan sehingga menjadi suatu data literatur, serta tersusun dan lebih berarti.¹⁰ Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif, kualitatif dan dengan pandangan yuridis untuk mendapatkan unsur-unsur pokok guna menjawab permasalahan.

¹⁰ Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Social*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1995, Hal 17