

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Indonesia dalam rangka meningkatkan kemakmuran masyarakat telah menempuh berbagai cara diantaranya dengan membangun perekonomian yang kuat, yang berdasarkan demokrasi ekonomi kemakmuran bagi semua orang. Dalam melaksanakan tujuan nasional yang hendak dicapai berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 "Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pemerintah memberikan kesempatan kepada mereka untuk mengambil manfaat dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Sejalan dengan waktu pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurangnya karena banyak tanah pertanian telah berubah fungsi. Masalah pertanahan akan selalu timbul dari waktu ke waktu. Pemerintah juga terus menyelenggarakan banyak proyek pembangunan. Tidak dapat dihindarkan bahwa dalam sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda. Masalah seperti ini harus dapat diselesaikan sebaik-baiknya. Pemerintah harus pandai-pandai mencarikan jalan keluar dan memelihara keseimbangan antara banyaknya kepentingan terhadap tanah yang terlantar tersebut.

Ketentuan UUPA dalam Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi "Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk kebahagiaan kesejahteraan dan kemakmuran dalam masyarakat dan negara Indonesia yang merdeka berdaulat adil dan makmur.

Pesatnya pertumbuhan sektor industri, bertambah penduduk, besarnya permintaan terhadap sarana pemukiman di Kabupaten Magelang memerlukan tanah skala besar, berakibat penekanan terhadap sumber daya tanah. Di satu sisi Peningkatan pembangunan menuntut tersedianya tanah, namun disisi lain tanah yang tersedia sering kali tidak cocok dengan yang diperlukan atau lokasi tanah yang diperlukan untuk proyek pembangunan ini telah digunakan untuk suatu kegiatan tertentu. Ketimpangan ini seringkali dicoba untuk diatasi dengan memanfaatkan tanah-tanah pertanian subur dan produktif, yang karena terdesak oleh kepentingan pembangunan dikorbankan untuk kepentingan non pertanian.

Masalah pembangunan penggunaan tanah pertanian tersebut ternyata telah membawa implikasi lain terutama terhadap ketersediaan tanah pertanian sebagai sumber pangan dan mata pencaharian petani, serta semakin menyempitnya pemilikan tanah pertanian oleh petani. Apabila tidak ditanggulangi maka dalam jangka panjang akan berdampak merugikan.

Fragmentasi tanah pertanian merupakan hal yang siap terjadi setiap hari namun konsolidasi tanah pertanian merupakan jarang-jarang kalau harus dengan tenaga sendiri. Fragmentasi tanah pertanian mewujudkan pemiskinan rakyat mengganggu kestabilan produksi atas komoditi pertanian istrimewanya

beras. Pencegahan seyogyanya sudah lama dilakukan. Salah satu kelemahan hukum Indonesia adalah *lawenforcement* dan siapa yang bertanggung jawab ataukah wewenang siapakah untuk mencegah fragmentasi tanah tersebut. Tentunya kita perlu kembali mengatur ini dengan baik sehingga produksi nasional tetap terjamin sebagai usaha ketahanan nasional kita. Demikian pula Departemen Pertanian selaku dapat memonitor luas lahan yang tersedia yang produktif bagi keluarga petani maupun program nasional.<sup>1</sup>

Upaya mengimbangi penciptaan tanah pertanian, telah dicoba dilakukan melalui berbagai cara antara lain menaikkan produksi persatuan luas melalui program intensifikasi, penerapan teknologi baru di bidang pertanian, ekstensifikasi tanah pertanian, dan melalui sektor perizinan. Namun demikian usaha tersebut belum dapat mengimbangi laju perubahan penggunaan tanah pertanian yang pada waktu ini diduga telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan. Upaya lain yang masih mungkin dilakukan adalah melalui kebijakan pemerintah dalam penatagunaan tanah yang bertujuan mengendalikan, memelihara dan menjaga pemanfaatan tanah pertanian agar tidak terjadi konflik dalam penggunaannya serta dapat dicegah dan dikendalikan kemungkinan terjadi perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian.

---

<sup>1</sup> A. P. Perlindungan, 1990. *Landreform di Indonesia Strategis dan Sasaran*, Bandung, Alumni, hlm 98.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, penulis terdorong untuk melakukan penelitian guna mengetahui **"PERANAN PEMERINTAH DALAM RANGKA MENJAGA KETERSEDIAAN TANAH PERTANIAN DI KABUPATEN MAGELANG"**.

### **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian tersebut, Penulis mengemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peranan Pemerintah dalam menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi pemerintah dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang?
3. Bagaimana upaya-upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka Menghadapi hambatan-hambatan untuk menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini diadakan dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui peranan pemerintah dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi pemerintah dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang.

3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka menghadapi hambatan-hambatan menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang.

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

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah setempat beserta instansi terkait, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang untuk menetapkan kebijakan dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang.
2. Hasil penelitian ini diharapkan pula dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Penelitian tentang "Peranan Pemerintah dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang". Difokuskan pada permasalahan peranan pemerintah dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian, hambatan dan upaya pemerintah dalam rangka menghadapi tindakan-tindakan untuk menjaga ketersediaan tanah pertanian.

Peranan pemerintah dalam menjaga tanah pertanian harus dilakukan agar pemanfaatan tanah sungguh-sungguh membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat serta dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, maka

disamping menjaga kelestarian perlu dilaksanakan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah.

Tujuan yang ingin dicapai melalui program penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah tersebut adalah tidak lain dari pada untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan keadilan sosial. Tujuan tersebut dimaksudkan adalah merupakan suatu hal yang mutlak harus ada dalam kehidupan bermasyarakat dalam suatu masyarakat yang sering disebut "adil dan sejahtera". Dalam suasana keadilan seseorang mendapatkan hak sesuai dengan prestasi yang dilakukan secara seimbang antara satu dengan yang lain tanpa merugikan pihak lain sedangkan pengertian sejahtera setiap warga masyarakat sudah memenuhi kebutuhan hidup secara baik.<sup>2</sup>

Dalam segi hukum pertanahan penggunaan tanah beserta segala implikasinya dapat ditemukan dasar hukum pada Pasal 33 UUD 1945, yang kemudian menjadi dasar pembentukan UPA No. 5 Tahun 1960. tujuan Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesadaran dalam hukum pertanahan.

---

<sup>2</sup> Abdurrahman, 1978. *Masalah Penataan Kembali Penggunaan, Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia*, Majalah Dialog No. 08, hlm 80.

3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pasal 2 UUPA mengatakan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam hal-hal sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara termasuk dalam ayat (1) itu memberi wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, pengenaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara Indonesia yang merdeka berdaulat adil dan makmur. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swastantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional.

Selanjutnya pada Pasal 4 UUPA menegaskan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan

bumi yang disebut tanah, yang diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Dalam hal penguasaan, pemanfaatan penggunaan tanah Undang-Undang Pokok Agraria memberikan pengaturan yang sama antara kepentingan umum. Hanya saja dalam segi-segi tertentu kepentingan umum berkedudukan lebih tinggi dari pada kepentingan perorangan. Dasar hukum bagi perubahan penggunaan tanah terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA Tahun 1960. Dari isi tersebut disimpulkan bahwa hak yang diberikan seseorang yang berisi wewenang untuk memanfaatkan tanah bagi keperluan kehidupan sendiri maupun keluarganya itu memberikan kemungkinan terhadap perubahan penggunaan tanah.

Perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian pada waktu ini, di sinyalir telah berkembang ketinggian yang mengkhawatirkan dan menjadi salah satu masalah pertanian nasional yang perlu ditanggulangi jika tidak diinginkan timbulnya kerugian yang lebih besar dimasa-masa mendatang.<sup>3</sup>

Menurut Lutfi Nasoetion beberapa faktor yang diindikasikan penyebab atau pendorong terjadinya perubahan tersebut antara lain adalah pertambahan penduduk dan pesatnya tingkat urbanisasi, jumlah anggota kelompok golongan pendatang menengah dan atas wilayah perkotaan, terjadinya transformasi di dalam struktur perekonomian Indonesia yang terutama dicirikan oleh cepatnya pertambahan sektor industri.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Maria S. W. Sumardjono, 1990, *Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Pertanian di Propinsi D.I.Y. tahun 1983-1987*. Mimbar Hukum No. 17/VI/1999

<sup>4</sup> Lutfi, Nasoetion, 1991, *Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif kebijakan untuk menganggulangnya*, Journal Analisis CSIS Tahun XX. No. 2, hlm 119.

Pentingnya dalam penataan kembali, peruntukan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah sesuai dengan fungsi sosial hak atas tanah merupakan arah kebijakan penuh yang ditetapkan dalam GBHN. Dalam GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) yang ditetapkan dalam Tap MPR Nomor II/MPR/1993 pada BAB IV Pelita keenam, pada kebijakan ekonomi dalam pembangunan daerah butir F antara lain dikatakan "Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial atas tanah, batas maksimum kepemilikan tanah pertanian dan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat.

Boedi Harsono, menyatakan bahwa yang dimaksud "tanah pertanian" ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, beberapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan beberapa yang merupakan tanah pertanian.<sup>5</sup>

Untuk mempertinggi taraf hidup petani kepada mereka perlu diberikan tanah garapan yang cukup luas. Oleh karena itu maka Pasal 17 (UUPA) selain luas maksimum, menghendaki juga pengaturan tentang luas minimumnya.

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaan*, Jilid I Edisi Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Djambatan, hlm 375.

Berhubungan dengan itu dalam Pasal 8 Undang-Undang no. 56 Prp tahun 1960 diperintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan usaha-usaha supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Menurut penjelasannya 2 hektar tanah pertanian itu berupa sawah dan tanah kering.

Penetapan Luas maksimum tanah pertanian diserahkan pada pemerintah, kiranya juga sudah waktunya mendapat perhatian dan pengaturan yang khusus. Untuk itu semua pertanyaan kebijakan Nasional sudah jelas dicantumkan dalam GBHN 1993 BAB IV : PEMBANGUNAN LIMA TAHUN KEENAM, bidang EKONOMI, sektor 2. pertanian huruf j sebagai berikut: "Pembangunan pertanian perlu didukung oleh pengaturan tata ruang dan tata guna lahan, sehingga pemanfaatan tanah subur diprioritaskan untuk lahan pertanian. Penggunaan, pemilikan dan pengalihan hak atas lahan harus dapat menjamin kelangsungan usaha pertanian. Pemilikan lahan pertanian oleh perseorangan secara berlebihan, pemilikan lahan yang sangat kecil, dan penguasaan lahan secara absenti dan dilerlantarkan, perlu dicegah agar terjaga fungsi tanah sebagai faktor produksi dan sumber kehidupan yang layak bagi petani".

#### **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, yang menurut Maria S.W. Soemardjono, penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang bertujuan menggambarkan secara lengkap ciri-ciri dari suatu keadaan, perilaku kelompok serta untuk menentukan frekuensi suatu gejala, penelitian ini tanpa didahului hipotesis.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Maria S.W. Soemardjono, 1991. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta, hal 16.

### 1. Lokasi

Penelitian dilakukan di Kabupaten Magelang.

### 2. Narasumber

Dalam penelitian ini, maka diambil dari beberapa narasumber, yang terdiri dari:

- a. Kepala kantor Pertanahan Kabupaten Magelang
- b. Petugas dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bapeda)
- c. Petugas dari Dinas Pertanian Kabupaten Magelang

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

#### a. Studi Kepustakaan

Yaitu dengan mempelajari literatur, peraturan perundang-undangan dan dokumen atau arsip yang relevan dengan penelitian ini.

#### b. Wawancara

Merupakan proses tanya jawab lisan kepada nara sumber guna memperoleh keterangan dan data yang diperlukan.

### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh di analisis secara kualitatif, yaitu dengan cara menyusun menghubungkan dan menyimpulkan data yang satu dengan yang lain, dengan menggunakan metode berfikir yang bertolak dari hal yang umum untuk menarik kesimpulan yang 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 TATA GUNA TANAH, CATUR TERTIB PERTANAHAN DAN KONVERSI**

Menjelaskan tentang Pengertian Konversi, Dasar Hukum Konversi, Tanah yang Menjadi Obyek Konversi, Ketentuan-Ketentuan yang 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, Peranan Pemerintah dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten di Kabupaten Magelang, Hambatan dalam rangka menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Magelang dan upaya untuk mengatasi hambatan dalam menjaga ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten di Kabupaten Magelang

### **BAB IV PENUTUP**

Merupakan bab terakhir yang berisi Kesimpulan dan saran