

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Tanah merupakan suatu sumber bagi kelangsungan hidup bangsa dalam mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu, "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia..."

Tanah mempunyai peran yang sangat penting dalam merealisasikan tujuan bangsa Indonesia tersebut, misalnya untuk membangun sekolah-sekolah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk membangun tempat-tempat industri dalam rangka meningkatkan perekonomian bangsa, membangun tempat-tempat latihan militer dalam rangka meningkatkan pertahanan dan keamanan bangsa, dan lain sebagainya.

Masalah tanah sangat erat hubungannya dalam kehidupan manusia. Hal ini dapat dimengerti mengingat hidup manusia selalu berhubungan dengan tanah, mulai dari tempat tinggal, tempat bercocok tanam, hingga manusia meninggal sekalipun memerlukan tanah. Oleh karenanya, agar tidak terjadi sengketa dalam menggunakan tanah perlu diatur dalam suatu aturan hukum

Prinsip-prinsip dasar mengenai kebijakan pertanahan secara garis besar telah diatur dalam suatu peraturan perundangan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disingkat dengan UUPA. Dengan mempelajari undang-undang tersebut, dapat dipahami hubungan-hubungan hukum keagrariaan, terutama yang berhubungan dengan tanah.¹

Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan disegala aspek kehidupan, yang meliputi pembangunan perumahan penduduk, pembangunan sarana transportasi, pembangunan sarana ibadah, pembangunan fasilitas perekonomian, serta pembangunan fasilitas lainnya yang mendukung pencapaian tujuan Bangsa Indonesia.

Seiring dengan berkembangnya waktu, pembangunan yang dilakukan oleh suatu bangsa makin beragam. Permasalahan tanah yang timbul semakin kompleks, karena menyangkut kelangsungan hidup masyarakat. Setiap orang maupun badan hukum membutuhkan tanah, baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai tempat usaha. Pertambahan penduduk, berkurangnya tanah baik secara kualitas maupun secara kuantitas, kemiskinan, ketimpangan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah, makin terdesaknya tanah-tanah masyarakat hukum adat, pengadaan tanah untuk pembangunan, alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian, merupakan beberapa contoh permasalahan yang harus dihadapi dewasa ini.

Pertumbuhan penduduk yang meningkat pesat, serta kebutuhan akan tanah yang terus meningkat, sedangkan tanah yang tersedia terbatas jumlahnya akan

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam memberi izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Kulon Progo.
2. Untuk mengetahui dampak apa saja yang timbul dari alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Kulon Progo serta untuk mengetahui upaya pemerintah dalam mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Untuk Pembangunan

Diharapkan dapat memberi masukan bagi pemerintah dalam memberikan izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian (Izin Perubahan Penggunaan Tanah).

2. Untuk Ilmu Pengetahuan

Menambah sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan dalam bidang agraria, terutama mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian, selain itu juga memberikan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mengetahui, mempelajari dan meneliti secara lebih mendalam mengenai masalah ini

E. Tinjauan Pustaka

Bagi Negara Indonesia bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Dari isi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat kita ketahui bahwa hak tertinggi atas tanah ada di tangan negara sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak menguasai yang dimiliki oleh negara memberikan kewenangan 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.

Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, adil

Hak menguasai dari negara tersebut, dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah dan masyarakat hukum adat, selama diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Pasal 1 ayat (4) UUPA menyatakan, "Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air." Berdasarkan isi pasal tersebut, maka bumi dapat dibedakan menjadi:

1. permukaan bumi;
2. tubuh bumi serta yang berada di bawah air.²

Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan, "...ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang...."

Berdasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (4) UUPA dan Pasal 4 ayat (1) UUPA dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994), tanah adalah:

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. keadaan bumi di suatu tempat;
3. permukaan bumi yang diberi batas;
4. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).³

² Sri Sayekti, *Hukum Agraria Indonesia*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2000, Hlm. 2

1. asas religiusitas, dengan memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (konsiderans berpendapat, Pasal 1 dan 49 UUPA);
2. asas kebangsaan, mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan pada pihak asing untuk menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa (Pasal 9, 20, dan 55 UUPA);
3. asas demokrasi, dengan meniadakan perbedaan terhadap gender, suku, agama dan wilayah (Pasal 9 UUPA);
4. asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, 11, dan 17 UUPA);
5. asas kebersamaan, dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah terutama para petani (Pasal 11 dan 12 UUPA);
6. asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11, 13 dan 19 UUPA);
7. asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien, dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan 14 UUPA);
8. asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan suatu sumber daya alam yang utama di samping sumber daya alam lainnya. Tanah bagi rakyat Indonesia di samping mempunyai nilai batiniah yang mendalam juga berfungsi dalam pemenuhan kebutuhan bangsa dan rakyat yang makin meningkat dan beragam jenisnya.

Pemanfaatan penggunaan tanah untuk pembangunan menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan pembangunan, hal tersebut seringkali memaksa perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian (alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian).

Alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian merupakan permasalahan yang telah diwaspadai sejak bertahun-tahun silam, ternyata tidak menunjukkan pengendalian, bahkan semakin tidak terkendali. Sebenarnya telah diterbitkan ketentuan-ketentuan hukum dalam berbagai bentuk dan berbagai tingkatan yang intinya mengatur tentang alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.

Penggunaan tanah supaya dalam penggunaannya tidak menimbulkan persoalan maka dalam penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharaannya perlu diatur dalam suatu aturan hukum agar terjamin suatu kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya sekaligus terselenggaranya perlindungan hukum bagi masyarakat, terutama bagi golongan petani serta masyarakat ekonomi lemah lainnya.

Pengaturan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian masuk dalam

merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum Agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, di mana masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu. Kelompok-kelompok tersebut terdiri atas:

1. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi;
2. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak atas penguasaan atas tambang galian yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan;
4. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
5. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-Unsur Dalam Ruang Angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.⁴

Berdasarkan pembahasan diatas dapat kita simpulkan bahwa Hukum Agraria tidak sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria adalah kaidah hukum yang mengatur masalah agraria secara luas. Sedang Hukum Tanah adalah kaidah hukum yang mengatur masalah hak-hak penguasaan atas tanah yang disusun dalam satu kesatuan dan merupakan satu sistem.

Asas-asas yang mendasari Hukum Tanah Nasional antara lain:

⁴ *Ibid*, Hlm. 8

Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai SDA yang strategis disesuaikan dengan penatagunaan tanah dan penatagunaan ruang. Konsep mengenai penatagunaan dan perencanaan penggunaan tanah, mempunyai dasar hukum yang bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut mempunyai tiga prinsip, yaitu:

1. bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara;
2. negara sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia harus menggunakan bumi, air, dan kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat;
3. hubungan antara negara dan bumi, air, dan kekayaan alam merupakan hubungan menguasai.

UUPA sebagai pelaksana dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan perlunya perencanaan penggunaan tanah. Hal ini dipertegas oleh Pasal 14 dan 15 UUPA.

Pasal 14 berbunyi:

- (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 di dalamnya:
 - a. untuk keperluan negara;
 - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-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 kesejahteraan;
 - e. untuk keperluan memperkembangkan 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.

Pasal 15 berbunyi, “ 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 yang lemah.”

Pasal 14 UUPA menentukan agar pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam untuk kepentingan yang bersifat:

1. politik, misalnya penggunaan tanah untuk kepentingan pemerintah untuk lokasi perkantoran pertahanan keamanan;
2. ekonomi, misalnya untuk pembangunan pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, perindustrian, pertambangan, transmigrasi;
3. sosial dan agama, misalnya tanah untuk peribadatan, pusat pemukiman, hiburan, perdagangan, kesehatan, pendidikan.

Berdasarkan rencana umum penggunaan tanah, Pemerintah Daerah harus membuat rencana penggunaan tanah yang lebih rinci untuk daerahnya masing-masing. Dalam membuat rencana umum penggunaan tanah oleh pemerintah, terjalin suatu hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat. Masyarakat mempengaruhi pemerintah dalam menjalankan tugasnya, tapi di sisi lain pemerintah

Tugas yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi tugas mengurus dan mengatur. Tugas mengatur oleh pemerintah biasanya menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi warga masyarakat. Salah satu contoh tugas mengatur adalah keterlibatan pemerintah dalam pengembangan tata ruang. Dalam melaksanakan tugas mengatur pemerintah menerbitkan sistem perizinan. Tugas mengurus oleh pemerintah mengharuskan pemerintah bertindak aktif untuk menyediakan sarana-sarana finansial dan personal. Tugas mengurus ini melahirkan aturan-aturan mengenai jaminan sosial dan pembayaran-pembayaran terkait, peraturan-peraturan subsidi dan berbagai lembaga penguasa dalam bidang ini.⁵

Pengikatan suatu kegiatan pada suatu peraturan perizinan didasarkan untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk mencegah terjadinya keadaan yang buruk. Hal pokok pada perizinan adalah suatu perbuatan yang sesungguhnya dilarang, namun dengan pengecualian diperbolehkan. Tujuannya adalah hal-hal yang diperbolehkan dalam pengecualian tersebut dapat diberikan batasan-batasan tertentu dalam setiap kasus.

Upaya untuk mencegah alih fungsi salah satunya dilakukan melalui kebijakan pemberian izin. Selain itu perlu adanya penyempurnaan Rencana Tata Ruang Wilayah di berbagai kabupaten yang mencatumkan rencana penggunaan tanah beririgasi teknis untuk pembangunan di bidang pertanian. Selain melalui kebijakan

pemberian izin, upaya untuk menghindari semakin berkurangnya tanah pertanian adalah melalui pembukaan lahan pertanian yang baru.

Akses yang dimiliki oleh suatu badan hukum atau perorangan yang perolehan tanahnya berdasarkan pencadangan tanah/ izin lokasi namun terbukti tidak digunakan sesuai peruntukannya dan syarat pemberian, sepantasnya izin yang telah diberikan tersebut dicabut dan haknya dialihkan pada pihak lain yang memerlukannya dan dapat mengelolanya secara bertanggung jawab. Hal ini dilakukan untuk menghindari tidak terurusnya tanah, terlebih jika tanah tersebut adalah tanah pertanian. Seperti yang telah dikemukakan dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa, “Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.”

Penolakan izin dapat dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah tidak dipenuhi atau karena suatu alasan tertentu tidak memungkinkan memberi izin pada setiap orang yang memenuhi kriteria, misalnya alih fungsi tanah pertanian terutama tanah yang subur untuk mendirikan tempat tinggal.

Motif pemerintah dalam menerapkan sistem izin, yaitu:

1. keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu;
2. mencegah bahaya bagi lingkungan;
3. keinginan melindungi obyek-obyek tertentu;
4. hendak membagi benda-benda yang sedikit;
5. mencegah dengan menyalahi orang-orang dan aktivitas-aktivitas

Izin digunakan pemerintah sebagai instrument untuk mempengaruhi warga agar mengikuti cara yang dianjurkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Instrumen izin digunakan pemerintah dalam bidang kebijaksanaan. Terutama berlaku bagi hukum lingkungan, hukum pengaturan ruang, hukum perairan.⁶

F. Metode Penelitian

Guna mendapat data yang valid diperlukan metode penelitian yang bersifat ilmiah, oleh karenanya metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan secara lengkap, sesuai dengan fakta-fakta yang ada.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di wilayah Kabupaten Kulon Progo yang terdiri dari 12 kecamatan. Penelitian ini akan memperoleh tiga puluh responden.

3. Responden dan Narasumber

Responden akan diambil dari warga masyarakat yang terlibat langsung dari alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.

Narasumber terdiri dari pejabat kantor-kantor yang berhubungan erat dalam proses alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian, antara lain terdiri dari: Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, Pejabat Kantor Bappeda, Pejabat Kantor Kecamatan, Pejabat Kantor Kepala Desa.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, hasil penelitian atau karya-karya ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Studi lapangan, yaitu pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung, dilakukan dengan cara wawancara baik yang ditujukan kepada responden maupun pada narasumber.

5. Analisa Data

Dilakukan dengan metode deduktif dan induktif. Metode deduktif yaitu menarik kesimpulan dengan berdasarkan pada hal-hal yang umum ke khusus. Metode induktif yaitu menarik kesimpulan dengan berdasar pada hal-hal yang khusus ke