

BAB I

PENDAHULUAN

A . Latar Belakang Masalah

Bahwa tanah memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Karena tanah merupakan sumber bagi kepentingan hidup manusia dan manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Tanah merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia untuk melaksanakan pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur.

Sehubungan dengan bertambahnya jumlah penduduk, yang semuanya memerlukan papan untuk bertempat tinggal dan sehubungan dengan makin meningkatnya kegiatan pembangunan yang memerlukan kebutuhan penyediaan tanah. Dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk tersebut maka akan meningkat pula kebutuhan dalam bidang pangan yang tidak lain merupakan hasil dari sektor pertanian dengan mengolah tanah. Tanah merupakan faktor pendukung paling pokok bagi sektor pertanian, namun disisi lain tanah juga dimanfaatkan untuk area pemukiman dan industri.

Semakin kompleksnya kebutuhan masyarakat Kulon Progo maka tingkat pembangunan semakin beranjak maju. Meningkatnya pembangunan yang diikuti laju pertumbuhan penduduk yang cepat, maka kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat baik jumlah, jenis peruntukannya maupun intensitas penggunaannya.

Adanya pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran

yang berbunyi :” Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Sehubungan dengan hal tersebut berdasarkan asas penguasaan oleh Negara ini dalam Undang-undang Pokok Agraria tercantum dalam Pasal 2 Ayat (1) “ Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam didalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara “. Atas dasar hal tersebut, terhadap hak menguasai Negara mempunyai wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa ;
- c. menentukan dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tuntutan kebutuhan akan tanah yang tidak diiringi dengan persediaan tanah yang cukup, maka hal tersebut akan mendorong terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian. Perubahan penggunaan tanah merupakan suatu peristiwa yang tidak dapat dihindarkan baik dipertanian maupun dipinggiran kota, hal tersebut karena akibat dari pelaksanaan pembangunan yang tidak terlepas dari keberadaan tanah.

Masalah perubahan fungsi tata guna tanah pertanian tersebut ternyata telah membawa dampak lain terutama bagi ...

sumber pangan dan mata pencaharian petani, serta berdampak dengan semakin menyempitnya ketersediaan tanah untuk pertanian . apabila masalah tersebut tidak ditanggulangi, maka dalam jangka panjang akan berdampak merugikan pembangunan nasional. Indonesia adalah negara agraris sehingga tidak terlepas dengan adanya pertanian.

Perubahan penggunaan tanah pertanian beserta akibat-akibatnya terjadi juga di kabupaten Kulon Progo. Sehubungan dengan semakin luasnya perubahan penggunaan tanah pertanian beserta kemungkinan timbulnya persoalan-persoalan lain yang berkaitan, maka perlu adanya pengendalian, pencegahan dan pengaturan penggunaan tanah secara cermat dan teliti.

B . PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka ditarik suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Faktor apa saja yang menjadi dasar pertimbangan Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo terhadap pelaksanaan perubahan fungsi tata guna tanah dari pertanian menjadi tanah non pertanian di Kabupaten Kulon Progo ?
2. Dampak apa yang timbul dari perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kabupaten Kulon Progo ?
3. Bagaimana upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo untuk mengawasi dan mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Kulon Progo ?

C. TINJAUAN PUSTAKA

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional (Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria). "Tanah adalah sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia".¹

Tanah merupakan salah satu modal awal manusia untuk melaksanakan pembangunan. "Dinamika pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sedang pada pihak lain persediaan akan tanah sangat terbatas. Sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan yang lain, hal ini akan menimbulkan alih fungsi tanah dari pertanian ke non pertanian."²

"Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan pemukiman, industri dan prasarana lainnya memaksa alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dengan segala konsekuensinya."³ Bagi bangsa Indonesia pembangunan tidak dapat dilepaskan dari tanah dan hal tersebut merupakan usaha untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

Dalam rangka melaksanakan pembangunan yang sangat besar kaitannya dengan tanah, maka pemerintah mengeluarkan peraturan

¹ Johara T Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam perencanaan Pedesaan Perkotaan dan wilayah*, ITB Bandung, 1999, hlm. 1

² I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, Hlm.7.

perundang-undangan yang berkaitan erat dengan bidang pertanahan seperti Undang-Undang Pokok Agraria beserta peraturan pelaksana lainnya. Konsep mengenai penatagunaan tanah dapat ditemukan dasarnya dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria 1960 :

Pasal 14

- (1) Dengan mengingat ketentuan – ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 9 Ayat (2) serta Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (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 sejalan dengan itu;
 - 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 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

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 yang ekonomis lemah.

Pengaturan penatagunaan tanah tersebut supaya tidak terjadi

.....

Dengan demikian maka pemanfaatan tanah dapat dimanfaatkan dengan hasil yang semaksimal mungkin dan terdapat keseimbangan antara persediaan tanah yang ada dengan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Begitu sangat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka didalam pemanfaatan tanah harus dilakukan sesuai dengan fungsi tata guna tanah dan perencanaan tata ruang daerah setempat sehingga terdapat keteraturan dan pemanfaatan yang optimal.

Semakin meningkatnya laju pembangunan maka permintaan kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat. Sementara di sisi lain ketersediaan tanah untuk pembangunan semakin menipis, oleh sebab itu menimbulkan dampak alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk kegiatan pembangunan. "Upaya untuk mencegah alih fungsi tanah pertanian itu dilakukan melalui kebijakan pemberian izin lokasi yang sudah terlanjur diberikan maupun yang belum diberikan, disamping perlunya penyempurnaan RTRW di beberapa Kabupaten yang terlanjur mencantumkan rencana penggunaan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian."⁴

Disusunnya Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah (RTRWD) dimaksudkan sebagai pedoman bagi perumusan kebijakan pokok pemanfaatan ruang daerah dalam rangka menjaga konsistensi dan kesinambungan daerah serta mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan dan kehidupan dalam mencapai kesejahteraan sesuai dengan aspirasi masyarakat (Pasal 3 Peraturan

Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2003). Apabila ditinjau berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang penatagunaan tanah, maka pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.

D. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan memaparkan faktor apa yang menjadi pertimbangan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo terhadap pelaksanaan perubahan penggunaan fungsi tata guna tanah pertanian menjadi non pertanian serta digunakan untuk keperluan yang bagaimana di Kabupaten Kulon Progo.
2. Untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kabupaten Kulon Progo.
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo untuk mengawasi dan mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Kulon Progo.

E. MANFAAT PENELITIAN

1. Bagi Ilmu Pengetahuan
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan sebagai tambahan bacaan dibidang hukum agraria khususnya mengenai perubahan penggunaan fungsi tata guna tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.
 - b. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam hal perubahan penggunaan fungsi tata guna tanah pertanian

2. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangan saran kepada pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Kabupaten Kulon Progo dalam rangka mengawasi dan mengendalikan perubahan penggunaan fungsi tata guna tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian :

a. Penelitian Kepustakaan

Yaitu melakukan penelitian terhadap pustaka-pustaka yang berkaitan dengan materi penelitian.

b. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung dilapangan.

2. Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah Kabupaten Kulon Progo yang terdiri dari 12 Kecamatan dan diambil sebagai sample secara purposive yaitu Kecamatan Wates, Pengasih dan Panjatan, karena diketahui sifat-sifat sample tersebut menunjukan kepada jumlah paling banyak perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian serta Kecamatan Wates, Pengasih dan Panjatan merupakan kota dan pinggiran kota Kabupaten Kulon Progo sehingga banyak penggunaan tanah untuk berbagai keperluan.

Responden diambil dari Pejabat Badan Pertanahan Kabupaten Kulon Progo Bidang Pertanahan Tanah dan warga masyarakat yang

terlibat langsung dengan perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Karena banyaknya masyarakat yang terlibat didalamnya, maka dari ketiga kecamatan tersebut diambil tiga puluh responden secara purposive. Nara sumber terdiri dari pejabat-pejabat pada kantor-kantor yang dalam melaksanakan tugasnya berkaitan erat dengan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian serta pejabat lain yang berkaitan dengan materi penelitian tersebut, yaitu

- a. Pejabat kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kulon Progo
- b. Pejabat kantor Bappeda Kabupaten Kulon Progo
- c. Pejabat kantor Dinas Tata Ruang Kota Kabupaten Kulon Progo
- d. Pejabat kantor Dinas Pertanian Kabupaten Kulon Progo
- e. Pejabat kantor Kecamatan Wates, Pengasih dan Panjatan

3. Teknik pengumpulan data

- a. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara mempelajari pustaka-pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier seperti : Peraturan Perundang-undangan beserta peraturan-peraturan lainnya, karya ilmiah, literatur-literatur yang berhubungan dengan pokok materi penelitian dan kamus.
- b. Penelitian lapangan yaitu dengan cara :
 - 1) Wawancara yang dilakukan kepada nara sumber berdasarkan

bertujuan bertujuan yang terstruktur maupun tidak terstruktur

- 2) Kuesioner yang ditujukan kepada responden dalam bentuk terbuka.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya diolah dengan cara editing dan coding serta disusun secara logis dan sistematis. Untuk mendapatkan gambaran tentang perubahan fungsi tata guna tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kabupaten Kulon Progo. Yang dimaksud dengan :

- a. Editing yaitu suatu pengolahan data atau keterangan yang telah dikumpulkan dalam daftar pertanyaan atau wawancara diperiksa dan diperbaiki kualitas datanya serta menghilangkan keragu-raguan data.
- b. Coding yaitu bahwa data yang dikumpulkan untuk memudahkan dalam menganalisa diberikan kode-kode.
- c. Logis yaitu hasil dari pengolahan data penelitian tersebut dapat diterima dengan akal pikiran dan rasional.
- d. Sistematis yaitu bahwa pengolahan data tersebut disusun secara urut dan berkesinambungan.

5. Analisis Data

Analisi data yang diperoleh dari penelitian akan dianalisis secara kualitatif yaitu suatu analisis terhadap data tidak dinyatakan dalam bentuk angka-angka tetapi dalam bentuk uraian-uraian yang disusun secara

lisan dan juga perilakunya yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai bagian yang utuh.⁵ Dengan menggunakan cara berfikir diskriptif dan deduktif. Yang dimaksud dengan cara berfikir :

- a. Deskriptif yaitu cara berfikir dengan menggambarkan apa adanya tentang suatu variable, gejala atau keadaan.
- b. Deduktif yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian berusaha menarik kesimpulan yang bersifat khusus.