

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Manusia adalah makhluk paling sempurna ciptaan Tuhan yang memiliki cipta, rasa, dan karsa yang sangatlah sempurna bila dibandingkan dengan ciptaan Tuhan yang lain yakni; hewan dan tumbuhan. Dengan segala kesempurnaan yang dimiliki, tidaklah sulit bagi manusia untuk menguasai segala sumber daya yang disediakan oleh alam.

Pada mulanya, manusia hidup berdampingan dengan alam. Namun semakin lama jumlah manusia tidak dapat lagi ditampung oleh alam dengan mudah. Lahan tempat hidup manusia tidak lagi memiliki ruang yang cukup untuk menyediakan kebutuhan pangan dan hunian. Manusia memiliki banyak sekali kebutuhan, meski demikian ada kebutuhan yang paling mendasar bagi manusia selain pangan, yakni adanya lahan atau tanah. Mengapa demikian?, sebab dengan adanya tanah untuk hunian, maka rumah dapat dibangun di atasnya, dengan adanya tanah maka tumbuhan penghasil pangan dan kebutuhan pendukung lain dapat tumbuh di atasnya pula.

Telah berabad-abad lamanya manusia memandang kepemilikan tanah guna pertanian atau perkebunan adalah suatu hal yang penting. Mulai dari pandangan bahwa tanah membawa kejayaan hingga tanah membawa keberuntungan selalu menggantung dalam benak setiap masyarakat Indonesia baik di kota maupun di desa. Dengan struktur kehidupan masyarakat Indonesia yang agraris maka tanah merupakan hal yang tidak dapat dielakkan lagi keberadaannya sebab masyarakat tentunya sangat memanfaatkan tanah untuk kegiatan pertanian dan perkebunan

mereka. Tanah merupakan tumpuan dan harapan hidup bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Sifat ketergantungan inilah yang kemudian memunculkan masalah bagi kelangsungan hidup masyarakat pada umumnya dan manusia pada khususnya yang dikarenakan oleh jumlah tanah yg terbatas serta statis atau tidak akan berubah jumlahnya. Kekhawatiran dan penjelasan ini sejalan pula dengan ungkapan dari Thomas Malthus (dalam Kartasapoetra) yang mengatakan sebagai berikut:

“selain itu, karena tanah keadaannya statis, maka dalam perkembangannya manusia itu sendiri secara hukum alami, manusia harus dapat mengendalikan diri, pengendalian hak untuk berkembang (melahirkan keturunan-keturunannya) dengan memperhatikan kewajiban-kewajiban untuk mengurus dan menjamin kelangsungan hidupnya, karena terlalu banyaknya atau terlalu pesatnya kelahiran manusia maka kemampuan tanah untuk menyediakan prasarana dan sarana hidupnya akan sangat kurang, sehingga apa yang dikemukakan Thomas Malthus tersebut, akan terwujud suatu penderitaan dan kesengsaraan hidup manusia akan segera terwujud”.<sup>1</sup>

Setelah segala persoalan tentang keberadaan tanah dan begitu pentingnya tanah bagi kehidupan masyarakat Indonesia, maka pemerintah kemudian mengambil alih pengelolaannya dengan beberapa aturan agar tidak menimbulkan kesenjangan dalam kehidupan berbangsa serta menjamin pemerataan kesejahteraan. Namun demikian, bukan berarti negara memiliki tanah tersebut, akan tetapi negara memiliki kewenangan untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah.

Tanah merupakan bagian utama dalam suatu wilayah yang pengelolaannya sangat erat kaitannya dengan penataan ruang wilayah. Penataan ruang wilayah ini mengandung suatu upaya untuk menerapkan penataan secara konsekuen dan konsisten dalam kerangka kebijakan pertanahan yang berlandaskan UU No. 5

Tahun 1960, tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria dan Pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, tentang Penatagunaan tanah, maka dalam rangka pemanfaatan ruang perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

“penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”.<sup>1</sup>

Zaman semakin maju dan manusia bertambah adalah suatu bentuk yang tidak dapat kita hindari lagi pada saat ini. Keadaan ini secara langsung mempengaruhi fungsi dan peran tanah dalam masyarakat. Tanah semakin berubah perannya yang semula berfungsi sebagai tanah pertanian dan berperan sebagai penghasil pangan, saat ini telah beralih fungsi menjadi tanah perumahan, gedung perkantoran, industri, gudang, dan lain sebagainya, serta kini berperan sebagai penunjang kegiatan ekonomi masyarakat. Perubahan-perubahan ini adalah perubahan yang diharapkan dan mampu menjadi pendukung dalam pembangunan, namun ada pula perubahan lahan yang mengarah kepada kerusakan tanah atau penurunan produktivitas, seperti berkurangnya areal pertanian yang subur, kerusakan habitat langka atau penurunan keragaman ekosistem hayati.

Perubahan fungsi guna tanah yang semula sebagai tanah pertanian untuk kemudian digunakan untuk kegiatan lain. Wilayah-wilayah yang mengalami perubahan umumnya adalah daerah sekitar perkotaan, khususnya yang berada di pinggiran kota. Selain itu, daerah pinggir kota adalah daerah yang terjangkau dengan kondisi ekonomi masyarakat pada umumnya sehingga daerah ini menjadi

---

<sup>1</sup> Kartasapoetra, G., 2007, Hukum Tanah: Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan, hal;4

<sup>1</sup> Pasal 1, Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 2004.

destinasi utama perubahan status guna tanah.<sup>2</sup> Selanjutnya Irnawati pun mengatakan bahwa perubahan dan pemanfaatan tanah dapat terjadi karena:<sup>3</sup>

1. Dengan sendirinya (spontan); hal ini terjadi tanpa adanya campur tangan pemerintah. Penyebab dari hal ini umumnya adalah pertumbuhan penduduk, migrasi, atau prospek pemasaran atau ekonomi, misalnya: tingginya harga jual produk tertentu.
2. Dengan campur tangan pemerintah; program-program pembangunan, seperti reboisasi dan perluasan tanaman (sawah), proyek-proyek yang berhubungan dengan pemukiman dan industri.

Maraknya perubahan fungsi tanah saat ini juga berakibat pada perubahan pemikiran masyarakat. Pada mulanya masyarakat hanya berfikir bagaimana mendapat tempat tinggal, kini masyarakat mulai memahami dampak perubahan lahan pertanian tersebut dengan munculnya rasa khawatir akan bencana rawan pangan yang disebabkan oleh tingginya harga kebutuhan pokok dan rawan bencana sebab tidak ada lagi wilayah serapan pada musim hujan.

Berangkat dari pemikiran inilah maka dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 2 Tahun 2011, tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi, dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah. Ternyata dalam perkembangannya, banyak masyarakat yang belum mengerti bahwa perubahan status penggunaan tanah haruslah dilaporkan pada pemerintah. Banyak diantara warga masyarakat yang langsung dengan begitu saja mengubah fungsi tanah pertaniannya tanpa pelaporan

---

<sup>2</sup> Irnawati Nugraheni, 2006, Tugas Akhir: Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian Di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Semarang: Universitas Negeri Semarang, hlm. 3.

<sup>3</sup> *Ibid.*

terlebih dahulu. Padahal dalam praktek, perubahan penggunaan tanah haruslah dilakukan dengan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta kajian fisik wilayah. Bagi Kabupaten/atau Kota yang belum memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) , penatagunaan tanah merujuk pada rencana tata ruang lain yang telah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan untuk daerah bersangkutan.

Bagi tanah yang akan diubah fungsi pengelolaannya yang berada di wilayah Kabupaten/atau Kota maka yang berwenang mengeluarkan izin adalah Bupati/atau Walikota. Sedangkan untuk tanah yang berada pada 2 (dua) wilayah Kabupaten/atau Kota maka yang berhak memberikan izin adalah Gubernur daerah yang bersangkutan. Dengan adanya UU No. 2 Tahun 2004, tentang Otonomi Daerah, maka pengelolaan dan perizinan tanah diserahkan pada daerah masing-masing. Untuk wilayah Kota Metro, kewenangan memberikan Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) berada di tangan Walikota melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Meski demikian, izin perubahan penggunaan tanah juga tidak bisa diberikan begitu saja, letak tanah yang dimohonkan harus sesuai dengan:

1. Pola penggunaan tanah sekitar;
2. Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah;
3. Kemampuan tanah;
4. Keberadaan infrastruktur kondisi sosial ekonomi setempat.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis bermaksud untuk mengambil judul penelitian sebagai berikut: **”Tinjauan Hukum Perubahan Status Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah yang menyebabkan masyarakat Desa Margorejo Kecamatan Metro Selatan mengajukan perubahan status atas tanah mereka?
2. Bagaimanakah akibat dari perubahan status tanah pertanian menjadi non-pertanian bagi warga?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### 1. Tujuan Penelitian

- a) Untuk mengetahui penyebab masyarakat Desa Margorejo Kecamatan Metro Selatan melakukan perubahan atas status tanah pertanian mereka menjadi non-pertanian.
- b) Untuk mengetahui akibat atas perubahan status tanah tersebut bagi kehidupan warga selanjutnya.

### 2. Kegunaan Penelitian

- a) Teoritis

Penulisan hukum ini diharapkan dapat menambah pengetahuan baru dalam khasanah keilmuan hukum pada umumnya serta khasanah pemahaman ilmu hukum agrarian pada khususnya.

- b) Praktis

Penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan yang dilakukan pemerintah terkait perubahan status tanah warga yang berada di wilayah pemerintahannya.

## **D. Kerangka Teori dan Konseptual**

### 1. Kerangka Teori

Menurut G. Kartasapoetra, hubungan orang dengan tanah dari satu ke lain orang dapat beraneka ragam, keanekaragaman orang desa dengan tanah pertanian ini akan menyebabkan adanya peranan-peranan yang berlainan dan dengan adanya UUPA maka peranan yang berkaitan ini dapat dibimbing kearah yang satu, yaitu sosialisme Indonesia, karena itu ditentukan bahwa setiap tanah mempunyai fungsi sosial.

### 2. Kerangka Konseptual

- a. Tanah: adalah "*land*" juga permukaan bumi, tetapi diperluas lagi hingga meliputi juga hak atas tubuh bumi dibawah dan ruang udara diatasnya.<sup>4</sup>
- b. Tanah pertanian: adalah tanah yang digunakan dalam rangka kegiatan bertani yang mencakup pertanian lahan kering dan lahan basah.
- c. Tanah non-pertanian; adalah tanah yang digunakan untuk kegiatan selain bertani atau bercocok tanam
- d. Perubahan tanah pertanian menjadi non-pertanian: tanah yang semula berguna sebagai penghasil pangan dari alam, dialihkan fungsinya untuk kegiatan manusia yang sifatnya tidak bercocok tanam namun cenderung pada kegiatan lain dalam waktu yang lama atau cenderung selamanya.
- e. Izin perubahan penggunaan tanah: izin yang diberikan oleh Kepala kantor Badan Pertanahan Nasional kepada perseorangan atau badan hukum sesuai

---

<sup>4</sup> Boedi Harsono, 1999, Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan UUPA: Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan.

dengan rencana tata ruang wilayah, maupun *site plan*<sup>5</sup> terbaru yang diajukan perusahaan, baik disertai dengan penyelesaian industri pertanahan ataupun tidak.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Tujuan utama memaparkan rangkaian urutan penulisan adalah untuk memudahkan pemahaman terhadap maksud dari penulisan hukum atau disebut dengan skripsi maka sistematika penulisan ini tertuang sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pendahuluan merupakan bagian yang menuat latar belakang masalah, rumusan masalah, yang dilanjutkan dengan tujuan serta manfaat penelitian. Pada bagian akhir BAB ini dituangkan mengenai kerangka teori dan kerangka konseptual sebagai acuan dalam membahas penelitian serta sistematika penulisan yang bertujuan memberikan penjelasan kepada pembaca mengenai judul yang termuat dalam sampul depan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan bagian yang menguraikan pengertian-pengertian dari seluruh dasar teori yang digunakan oleh penulis dalam penelitian. pada tinjauan pustaka ini juga tertuang seluruh peraturan perundang-undangan yang juga berperan dalam penulisan hukum ini sebagai acuan dalam mengkaji teori yang ada. Tujuan tinjauan pustaka ini adalah memunculkan teori pendukung terhadap rumusan masalah yang dimunculkan oleh penulis sehingga akan dihasilkan

---

<sup>5</sup> *Loc.Cit.*, hlm. 14.



jawaban yang menuaskan pada akhir penelitian hukum ini.

### BAB III METODE PENELITIAN

Nakan suatu cara atau dikenal dengan metode untuk menyelesaikan rumusan masalah yang telah dituangkan. Metode penelitian ini berfungsi menerangkan segala tahapan penelitian dalam mengungkap fakta dilapangan agar hasil yang dicapai dapat mendekati kebenaran yang ada. Pada BAB ini, dimuat tentang sifat penelitian, sumber dan jenis data, metode pengumpulan data serta analisis data.

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penulis telah menyelesaikan rangkaian penelitian dan mengujinya dengan teori yang ada. Pada bagian ini, penulis akan menjawab semua pertanyaan yang ada pada rumusan masalah. Jawaban terhadap pertanyaan tidak boleh melebihi jumlah pertanyaan dalam rumusan masalah. Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa hasil penelitian memiliki jumlah yang sama dengan jumlah rumusan masalah.

### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bagian ini merupakan bagian yang berisi ringkasan dari seluruh uraian dan paparan pada BAB IV. Termasuk pula didalamnya berisi saran penulis guna kemajuan dan kebaikan segala hal yang telah diteliti. Saran dapat ditujukan kepada siapapun dan dimanapun.

### DAFTAR PUSTAKA

Berisi seluruh bahan pustaka yang digunakan oleh peneliti, dapat berupa buku dan jurnal, bahkan dapat pula bahan lain yang didapat melalui internet. Penulis juga tidak boleh terlupa untuk mencantumkan peraturan perundang-undangan sebab ini adalah penelitian hukum.

## LAMPIRAN

Adalah bagian yang berisi foto, keputusan, isi perjanjian, dokumen penjelas, dan lain-lain dimana keberadaannya boleh ada atau justru ditiadakan. Sehingga keberadaan lampiran bukanlah hal mutlak dalam hasil akhir suatu penulisan karya ilmiah dalam hal ini adalah skripsi.